

LARISSA CAROLINA LOUREIRO VILLARROEL

**METANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS FEDERAIS: A
RELEVÂNCIA DO ESTADO BRASILEIRO NA CONSOLIDAÇÃO DE UMA
ECONOMIA VERDE NACIONAL**

Curitiba

2014

LARISSA CAROLINA LOUREIRO VILLARROEL

**METANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS FEDERAIS: A
RELEVÂNCIA DO ESTADO BRASILEIRO NA CONSOLIDAÇÃO DE UMA
ECONOMIA VERDE NACIONAL**

Trabalho apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de especialista em
Economia e Meio Ambiente no curso de
Pós-Graduação em Economia e Meio
Ambiente do Dep. de Economia Rural e
Extensão, Setor de Ciências Agrárias,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Profa. M.Sc. Luísa Madruga

Curitiba

2014

Para Cássia.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Vânia, pelo incentivo e ajuda.

Ao meu marido, Flávio, e a minha pequena Cássia, pelo apoio e compreensão.

À Professora Luísa Madruga, pelas contribuições e sugestões fornecidas ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas do DLAA/SMCQ/MMA que me acompanharam nesta jornada.

*“O saber ambiental é o ponto de não conhecimento que
impulsiona a produção do saber”.
Enrique Leff*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Problema de Pesquisa.....	14
1.2 MOTIVAÇÃO.....	15
2 OBJETIVOS.....	18
3 MATERIAIS E MÉTODO.....	19
4 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
4.1 Desenvolvimento Sustentável.....	21
4.2 Economia Verde	27
4.3 O Papel do Estado na Economia e na Agenda Socioambiental.....	30
4.3.1 Vertentes da atuação do Governo na promoção das compras sustentáveis.....	33
5 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS – HISTÓRICO INSTITUCIONAL E REGRAMENTO LEGAL NO BRASIL.....	36
5.1 Histórico Institucional.....	36
5.2 Regramento legal e infralegal.....	41
6 FOTOGRAFIA DAS COMPRAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS NO PERÍODO DE 2010-2013: LOCALIZANDO O ESPAÇO PARA ATUAÇÃO DAS MPES	45
6.1 Perfil de participação das MPES nas compras públicas.....	45
6.2 Evolução das compras sustentáveis no Governo Federal e as MPES.....	50
7 OPORTUNIDADES E DESAFIOS.....	57
8 CONCLUSÕES.....	60
9. FONTES BIBLIOGRÁFICAS.....	62

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – RELAÇÃO DE INTERDEPÊNDENCIA ENTRE SISTEMA ECONÔMICO E SISTEMA AMBIENTAL	21
FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES NO FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS PARA O GOVERNO FEDERAL.....	46
FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ANO DE 2013.....	47
FIGURA 4 - EVOLUÇÃO ACUMULADA DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES EM COMPRAS ATÉ O MONTANTE DE R\$ 80.000,00.....	49
FIGURA 5 – PARTICIPAÇÃO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NO TOTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2013.....	51
FIGURA 6 – EVOLUÇÃO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NO TOTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2013.....	52
FIGURA 7 – EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS, POR PORTE EMPRESARIAL NO PERÍODO DE 2010 A 2013.....	53
FIGURA 8 – TOTAL DE FORNECEDORES DE BENS SUSTENTÁVEIS POR REGIÃO - 2013.....	55

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – RESUMO DOS BENEFÍCIOS DE ADOÇÃO DE UMA AGENDA PRODUTIVA ORIENTADA PELOS PRECEITOS DA ECONOMIA VERDE EM MPES.....	17
QUADRO 2 – PAPÉIS DESEMPENHADOS PELO ESTADO NA PROMOÇÃO DA AGENDA DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS.....	33

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE MPES, POR VALOR MOVIMENTADO (R\$), NAS COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2008 A 2013.....	45
TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PEQUENAS E MICRO EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO DE 2008 A 2013.....	47
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ANO DE 2013.....	48
TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO DAS MPES EM COMPRAS ATÉ O MONTANTE DE R\$ 80.000,00 – PERÍODO 2008 A 2013.....	49
TABELA 5 - VALOR DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS (R\$), POR PORTE EMPRESARIAL, NO PERÍODO DE 2010 A 2013.....	52
TABELA 6. MINISTÉRIOS/ÓRGÃOS COM O MAIOR VOLUME DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS EM 2013. .	54
TABELA 7 - BENS SUSTENTÁVEIS ADQUIRIDOS EM MAIOR VOLUME (R\$) EM 2013.....	54
TABELA 8 - FORNECEDORES DE BENS SUSTENTÁVEIS, POR PORTE – ANO 2013.....	55

RESUMO

A partir da adoção da agenda da Economia Verde no Brasil, no início da década de 2000, as compras públicas ganharam visibilidade no país como importante instrumento para a institucionalização de uma agenda de políticas públicas que privilegia aspectos de ordem socioambiental no processo de atuação do Estado como meio para alcançar um quadro de desenvolvimento sustentável. Por meio do incentivo à atuação de micro e pequenas empresas sustentáveis – agentes estruturantes da dinâmica econômica nacional, o Brasil tem empreendido ações de estruturação de uma Economia Verde. A partir da análise de dados relativos ao perfil das compras governamentais sustentáveis no período de 2010 a 2013, identificou-se grande espaço na agenda de Estado para a promoção de incentivos à atuação das MPEs sustentáveis como fornecedores de bens e serviços ‘verdes’ nos próximos anos, sobretudo no momento histórico no qual o Brasil passa a ser cenário para a realização de Grandes Eventos, como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Palavras-chave: Compras Públicas, Sustentabilidade, Economia Verde

ABSTRACT

Since the adoption of a Green Economy agenda in Brazil in the early 2000s, public procurement gained visibility in the country as an important instrument for the institutionalization of a public policy that focuses on the environmental aspects of State management as means to achieve a sustainable development framework. By encouraging the performance of micro and small enterprises (MSEs), sustainable – structuring agents of dynamic national economy, Brazil has undertaken actions to build a Green Economy. From the data analysis on the profile of sustainable government procurement in the period 2010-2013, a wide range of opportunities were identified on the State's agenda to promote incentives for sustainable MSEs as suppliers of 'green' goods and services in the next years, especially in the historical moment in which Brazil becomes scene for realization of Major Events such as the 2014 World Cup and the 2016 Olympics.

Keywords: Public Procurement, Sustainability, Green Economy

1 INTRODUÇÃO

A influência e relevância do Estado como agente dinamizador e regulador da economia sempre foi um tema de grande interesse dos teóricos que transitaram/transitam entre as zonas de interface da Ciência Econômica e da Ciência Política.

Nas últimas décadas, o poder de compra do Estado também passou a ser analisado sob a ótica da sustentabilidade, uma vez que se assistiu a ampliação dos debates sobre a necessidade de busca de uma agenda de desenvolvimento pleno – contemplando elementos de dimensões, ambientais e sociais – sobrepondo o velho debate sobre a necessidade de se buscar apenas o crescimento econômico *per se* como elemento garantidor da qualidade de vida e da prosperidade das populações.

Os paradigmas da Economia Verde e do Desenvolvimento Sustentável passaram a ser os grandes orientadores dos recentes debates sobre o papel do Estado na condução de estratégias de desenvolvimento.

No Brasil, a inserção do componente sustentável, socioambiental, nas diretrizes orientadoras das aquisições governamentais¹ passou a ocorrer, de forma mais sistematizada, a partir de 2002/2003, após a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável e do estabelecimento do Processo de Marrakech², que contribuíram para a formulação de recomendações aos Estados Nacionais para que dessem novas formas ao desenvolvimento de políticas públicas, em especial, ao

¹Na definição do MP (2013b), as contratações públicas sustentáveis “... são as que consideram critérios ambientais, econômicos e sociais em todos os estágios do processo de contratação, transformando o poder de compra do Estado em instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social”. Essas contratações têm como objetivo: a) A contratação preferencial de bens e serviços ecologicamente sustentáveis ou de menor impacto ambiental; b) O incentivo ao desenvolvimento de práticas de redução de impactos ambientais na produção e no consumo de bens e serviços contratados; e, c) A identificação de critérios e instrumentos que permitam dar preferência, nas contratações públicas, às empresas identificadas com a responsabilidade ambiental e social.

² Dá-se o nome de “Processo de Marrakech” aos procedimentos e iniciativas adotados pelos Estados Nacionais, a partir de 2003, como resposta ao Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio +10, realizado em Johannesburg em 2002. A agenda de iniciativas do Processo de Marrakech está voltada para o apoio a iniciativas em escala regional e nacional, que fomentem a elaboração e adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis (PCS) tanto no setor privado quanto no público, auxiliando os Estados Nacionais a alcançarem novos patamares de desenvolvimento no âmbito do movimento da Economia Verde (UNEP, 2013).

redesenho e aperfeiçoamento dos critérios de seleção dos produtos e serviços adquiridos pelos Estados para o seu funcionamento e oferta de serviços públicos para as populações.

Kleine (2012) aponta a relevância das compras públicas governamentais como elemento de impacto na agenda de desenvolvimento do Brasil e enfatiza a grande dinamicidade de integração que tem ocorrido entre as políticas ambientais e de desenvolvimento no país a partir do final dos anos 1990.

Essa integração tem contribuído para o redesenho do arcabouço regulatório nacional de aquisições públicas, provocando alterações jurídicas e institucionais que afetam as transações e negociações entre agentes públicos e privados (KLEINE, 2012).

Conforme aponta Moura (2012), as compras governamentais possuem um peso substancial na movimentação econômica do país (representando, em média, 10% do PIB) e, desta forma, constituem-se em elemento importante para a promoção de uma Economia Verde nacional.

O grande volume de recursos direcionados pelo Estado brasileiro para sua agenda de compras e aquisições passa a constituir um vetor sensível para a promoção de economias de escala passíveis de produzir impactos socioambientais positivos para a população brasileira.

Por meio de uma atividade-meio, as compras públicas, o Estado torna-se capaz de promover alterações sensíveis na estrutura produtiva nacional, direcionando o país para a busca de um desenvolvimento mais consciente, criando oportunidades de intensificação da atividade produtiva, sobretudo para as MPEs³, que possuem forte expressão na conformação econômica nacional.

Além disso, o emprego e consumo de produtos com menor potencial de impacto ambiental tende a reduzir os gastos do governo com políticas de recuperação e saneamento do meio ambiente e, ao mesmo tempo, a inserção de um viés de responsabilidade socioambiental pode obrigar aos fornecedores do Estado a adotar padrões mínimos de respeito aos direitos trabalhistas, impactando

³ Considera-se microempresas a pessoa jurídica ou instituição que arrecade receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Para as empresas de pequeno porte, o valor de referência situa-se na faixa de R\$ 240.000,00 a R\$ 3.6000,00. – Ver redação da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, que dispõe sobre o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

positivamente uma agenda social subjacente ao processo produtivo voltado ao atendimento das demandas do Estado (MOURA, 2012; BURSZTYN, 2006).

O estabelecimento de diretrizes e a institucionalização de uma agenda de aquisições públicas, que privilegiam aspectos de ordem socioambiental no processo de compras do Estado tornam-se elementos sensíveis para exploração e compreensão de seu papel na estruturação de políticas que conduzam os agentes econômicos a alterarem a sua lógica produtiva como medida necessária para a sua inserção no nicho de compra/fornecimento de bens e produtos ao Estado, além de provocar, necessariamente, o aperfeiçoamento dos arcabouços regulatórios e institucionais voltados para as aquisições públicas.

Conforme entendimento do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP, 2010, p.11):

As aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores através de economias de escala, e reduzindo seus riscos. Por outro lado, as autoridades públicas, como consumidores de grande escala, podem incentivar a inovação e estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos.

1.1 Problema de Pesquisa

Além de ser um importante agente econômico, dada a sua magnitude, o Estado brasileiro também é, em última instância, o agente regulador de atividades econômicas e é responsável pelo estabelecimento de diretrizes e orientações que promovam aspectos diferenciados de produção e consumo. Sendo assim, o Estado consumidor regulador é um agente estratégico, capaz de promover alterações na lógica de produção e desenvolvimento do país por meio do estabelecimento de diretrizes, padrões de qualidades e critérios de sustentabilidade nas compras públicas.

Auriol (2006) constatou que as aquisições governamentais ligadas a bens e serviços utilizados na condução de políticas públicas representaram, no ano de 2002, cerca 18% PIB mundial ou, aproximadamente, U\$ 5,8 trilhões de dólares, o que indica a relevância do setor para a economia mundial.

O mesmo autor ainda chama a atenção para o fato de que se pode observar a relevância das compras públicas para um país a partir do nível de destinação do PIB

para a atividade. No Brasil, o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, pois as compras governamentais movimentam recursos estimados em 10 a 15% do PIB, algo próximo aos 600 bilhões de reais por ano (OCDE, 2008, MP, 2012).

Portanto, é possível aproveitar o poder de compra do Estado brasileiro para dinamizar a economia nacional e ainda promover uma agenda ambiental positiva, incentivando um nicho verde de fornecimento de bens e serviços públicos para a Administração Pública.

Segundo Arantes (2005, p.25), o conceito de poder de compra, de forma abrangente, pode ser assim entendido:

[...] O poder de compra significa o poder do consumidor, seja ele empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que ao adquirir bens e serviços define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.

Além disso, verifica-se que a agenda da Economia Verde e da sustentabilidade nas compras públicas pode ser utilizada como elemento de indução da competitividade de pequenas e médias empresas no país, uma vez que esse setor tem crescido sua participação como fornecedor de bens e serviços ao Poder Público em processos licitatórios.

1.2 MOTIVAÇÃO

Compreender os impactos da adoção de uma agenda de sustentabilidade, em suas vertentes legal e política, no processo de aquisição de bens e serviços pelo Estado brasileiro, pode contribuir para identificar os caminhos necessários à consolidação de uma Economia Verde no país, bem como confirmar ou refutar a hipótese de que se observa a emergência de um novo nicho de mercado que pode beneficiar o desenvolvimento de atividades produtivas diferenciadas por empresas brasileiras, sobretudo pequenas e médias empresas (MPEs).

De acordo com diagnóstico do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa), a inserção da agenda ambiental na condução da atividade produtiva das micro e pequenas empresas pode gerar um novo campo de negócios

no país, uma vez que se observa a emergência de um novo paradigma de consumo, o *ecobusiness* (IBGE, 2003).

O segmento das MPEs, de acordo com dados do SEBRAE (2008), representa 20% do PIB brasileiro e é responsável por 60% dos 94 milhões de empregos no país, correspondendo a 99% dos 6 milhões de estabelecimentos formais existentes no país.

A ampliação da consciência do consumidor médio brasileiro levaria a valorização dos chamados produtos ambientalmente corretos ou ‘verdes’ e a aposta das pequenas e microempresas nesse nicho de mercado consistiria em uma estratégia de adaptação de mercado. Nas palavras de DIAS (2013, p.8): “... o envolvimento das MPE, com práticas associadas ao desenvolvimento sustentável é fundamental para a sobrevivência no Mercado em médio prazo, pois há uma forte tendência de aumento da demanda por sustentabilidade e responsabilidade social.”

A questão ambiental pode ser utilizada como diretriz para a redução dos custos de operação das empresas, levando a melhorias de eficiência no processo produtivo – sobretudo no tocante ao gerenciamento de energia e na escolha de matérias primas – o que, em última instância, pode contribuir na ampliação dos lucros finais da atividade produtiva (SEBRAE, 2008).

O SEBRAE ainda reconhece que a adoção de incentivos, por parte do Governo Federal, para que as MPEs participem, cada vez mais, da carteira de fornecimento do Estado possui efeitos *spillover* positivos na dinamização da economia nacional. Como se percebe pela passagem a seguir: “Utilizar o dinheiro público e o poder de compra de órgãos e instituições junto a pequenas empresas capacitadas não é fazer caridade com o pequeno empresário, mas sim investir recursos públicos em segmentos que podem estrategicamente alavancar o desenvolvimento nacional” (SEBRAE, p.40, 2008).

Como estratégia de sobrevivência das MPEs em um mercado cada vez mais ambientalmente consciente, alguns autores (SROUR, 2011; VELLANI; RIBEIRO, 2009) apontam que a adoção de estratégias produtivas orientadas pela ideia de Economia Verde por ter impacto em duas macro áreas: benefícios econômicos e benefícios estratégicos, sumarizadas conforme o Quadro 1.

QUADRO 1 – RESUMO DOS BENEFÍCIOS DE ADOÇÃO DE UMA AGENDA PRODUTIVA ORIENTADA PELOS PRECEITOS DA ECONOMIA VERDE EM MPES

DIMENSÃO	EXEMPLOS
ECONÔMICA	<p>Redução nos gastos com insumos produtivos como água, energia e matéria prima.</p> <p>Ampliação de receitas com reuso ou venda de material secundário da linha produtiva para reciclagem.</p> <p>Redução da provisão para pagamento de possíveis danos ambientais ou multas.</p>
ESTRATÉGICA	<p>Valorização da imagem institucional – Selo Verde.</p> <p>Aumento de produtividade em decorrência da supressão de etapas poluentes ou desnecessárias na produção.</p> <p>Possibilidade de captar agenda de fornecimento para o Estado, que cada vez mais tem ampliado espaço para MPes verdes.</p> <p>Ampliação de mercados consumidores externo e interno.</p>

*Elaborado pela autora a partir de SROUR (2011) e VELLANI; RIBEIRO (2009).

Por fim, ABRAMOVAY (2012b) sintetiza bem a relevância das micro e pequenas empresas para a consolidação de uma agenda de Economia Verde no país:

Economia verde pode ser definida por três dimensões básicas. Em primeiro lugar, está a busca por novas fontes de energia. Em segundo está o melhor uso da energia e dos materiais e a redução de todas as formas de poluição, que até aqui acompanham o aumento da riqueza. E em terceiro lugar, está o uso sustentável dos serviços e dos produtos da biodiversidade e, particularmente, no caso do Brasil, de nossos mais importantes biomas, os da floresta amazônica, dos cerrados, da caatinga e da Mata Atlântica. Nos três casos, o papel potencial das micro e pequenas empresas é crucial.[...]

[M]icro e pequenas empresas são essenciais no processo de descentralização do uso dos recursos materiais e energéticos, uma das bases da própria sustentabilidade. E isso se aplica também aos dois outros pilares da economia verde: **a redução, o reuso e a reciclagem supõem participação ativa de micro e pequenas empresas.** Quanto ao uso sustentável da biodiversidade, em vez de persistir no uso predatório dos principais biomas com exploração quase exclusiva de *commodities* agrícolas e minerais em larga escala (e até na exploração da madeira para lenha ou carvão), **as micro e pequenas empresas têm papel fundamental na formação de iniciativas econômicas para aproveitar os potenciais bióticos locais sem destruir os ecossistemas dos quais estes recursos dependem.** (Grifo meu)

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho foi demonstrar como a institucionalização legal e política da agenda de compras sustentáveis no âmbito do Governo Federal é um processo relevante para a consolidação de uma Economia Verde no Brasil por meio do incentivo às aquisições de produtos e serviços fornecidos por MPEs.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos como objetivos específicos para a pesquisa:

- a.** Apresentar a evolução histórica da agenda de compras sustentáveis no âmbito do Governo Federal;
- b.** Apresentar os principais instrumentos institucionais existentes no Brasil para a promoção da agenda de compras públicas sustentáveis e seus impactos na estruturação da oferta de bens e serviços ao Governo Federal;
- c.** Oferecer uma metanálise dos principais dados disponíveis no site oficial de compras do Governo Federal, o comprasnet.gov.br, sobre a participação das MPEs como fornecedores do Governo.

3 MATERIAIS E MÉTODO

A questão de pesquisa foi construída atentando-se para dois critérios básicos apontados por King *et al.* (1994) como de grande importância para a coerência metodológica de uma pesquisa: a relevância da questão levantada para o mundo real e a necessidade de promover uma pesquisa capaz de contribuir para o desenvolvimento do campo de estudo escolhido, no caso em questão o campo de estudo das Políticas Públicas em sua interface com o campo da Sustentabilidade.

O referencial metodológico utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso. De acordo com Yin (2010), esse é o referencial preferível para eventos contemporâneos e em casos nos quais não é possível separar o fenômeno de seu contexto, o que dificulta a possibilidade de controle do comportamento das variáveis. De acordo com Johnson e Joslyn (1991), o estudo de caso é usado para propósitos exploratórios, descritivos ou explanatórios, sendo uma abordagem dinâmica que permite um constante movimento entre teoria e dados recolhidos.

Além disso, o estudo de caso pode ser usado para construir ou reconstruir uma teoria, pois permite destacar os possíveis mecanismos e processos causais, além de permitir a realização de análises de situações de causalidade complexa (em que há interação de múltiplas variáveis) a partir de uma perspectiva histórica.

A primeira etapa do trabalho consistiu em pesquisa bibliográfica de livros, artigos científicos, teses e dissertações afeitas aos temas sustentabilidade e compras públicas. Foram utilizados como repositórios acadêmicos principais o *Scielo* (*Scientific Electronic Library Online*), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, eventualmente, o Google Acadêmico (*Scholar*).

A partir desse levantamento, foi construído o referencial teórico do trabalho do qual se sintetiza a máxima: a relevância do poder de compra do Estado para a promoção de uma Economia Verde nacional.

A segunda etapa do trabalho consistiu em levantamento documental de materiais e relatórios produzidos no âmbito do Governo Federal sobre o tema 'compras públicas sustentáveis', em especial, os materiais produzidos pelo

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Meio Ambiente e legislação correlata ao tema compras sustentáveis.

As fontes secundárias utilizadas nesta pesquisa foram constituídas por relatórios publicados por organizações não governamentais que atuam na área ambiental (tais como o *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI), a *World Wide Fund for Nature* (WWF), e a Conservação Internacional que fazem o acompanhamento das ações executadas pelo Estado brasileiro no setor de compras públicas sustentáveis; relatórios produzidos pelo Governo Federal, em especial os relatórios produzidos pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, bem como de seus órgãos agregados, tais como a Secretaria e Logística e Informação (SLTI/MP) e relatórios produzidos pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Foram utilizados também documentos e análises produzidos por outros agentes e membros da comunidade acadêmica (GVCes, USP, CDS/UnB), Poder Legislativo (Consultoria Legislativa da Câmara Federal), imprensa e setor privado (SEBRAE, Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Fórum de Empresas pelo Clima) que influenciam o processo de formação da agenda de políticas públicas ambientais do Governo Federal.

No bojo desse levantamento, chama-se a atenção para a relevância das informações disponíveis nos portais institucionais Compras Sustentáveis e Comprasnet sobre o volume e perfil da evolução das compras públicas no Governo Federal na última década. A partir desse último conjunto de informações, foi realizada metanálise da participação das MPEs no *pool* de fornecedores do Governo Federal no período de 2008 a 2013 e metanálise dos 5 anuais boletins de compras governamentais sustentáveis, produzidos pelo Ministério do Planejamento a partir do ano de 2010.

Foi feita a opção pela metanálise como instrumento de pesquisa pelo fato desse instrumento metodológico permitir o agrupamento de dados e estudos de naturezas diversas (PEREIRA, 2004).

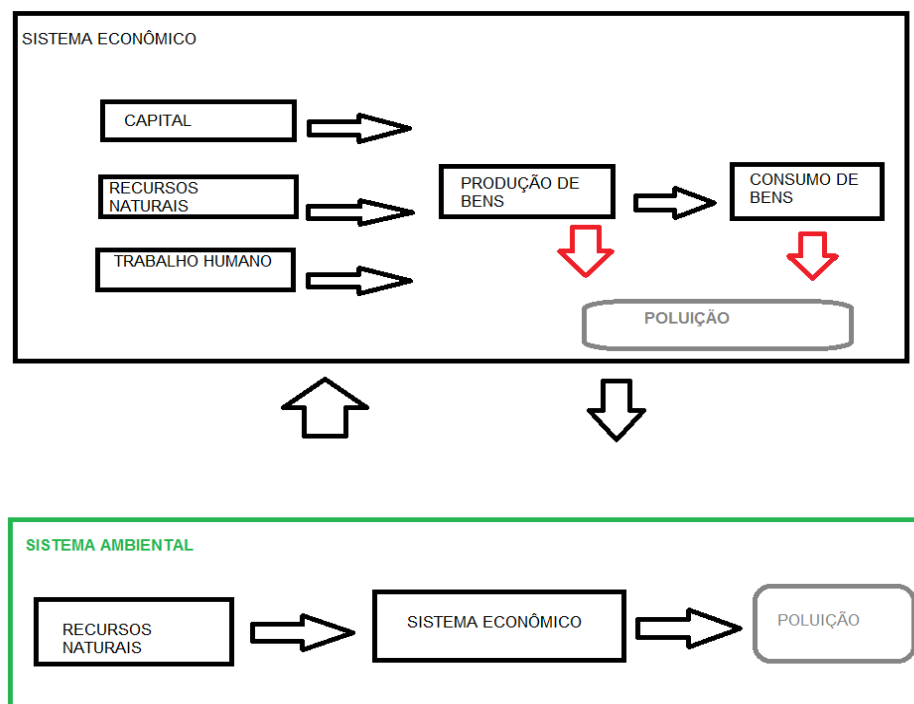
Nas definições de Armstrong (2001), *apud* Pereira (2004), a metanálise pode ser assim definida como um estudo sistematizado de diversos estudos primários que permite sumarizar resultados quantitativos.

4 SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 Desenvolvimento Sustentável

O Sistema Ambiental é parte do Sistema Econômico, pois o uso dos recursos ambientais é definido pelas relações sociais (SOUZA, 2005). De maneira quase tautológica, o Sistema Econômico é parte do Sistema Ambiental global, pois o processo econômico ocorre sobre uma base física e biológica, depende de recursos físicos e biológicos para seu funcionamento e, gera resíduos físicos e biológicos devido o seu funcionamento (FIGURA 1).

FIGURA 1 – RELAÇÃO DE INTERDEPENDÊNCIA ENTRE SISTEMA ECONÔMICO E SISTEMA AMBIENTAL



*Elaborado pela autora a partir de SOUZA (2005) e AMAZONAS (2009).

Segundo COSTANZA *et. al.* (1997), um dos fundadores da corrente da Economia Ecológica, o mundo atual, configurado após a Segunda Guerra Mundial, é caracterizado por uma superabundância de capital produzido pelo homem – *man-made capital* – e uma escassez crescente de capital natural o que, em última instância leva a uma limitação do sistema produtivo global, uma vez que o capital

natural pode ser compreendido como o estoque de recursos e serviços ambientais fornecidos pelo ecossistema que alimentam o sistema econômico, impactando, em última instância, o bem-estar humano.

Dessa forma, percebe-se uma relação complementar permanente entre os Sistemas Econômico e Ambiental, bases de estruturação da vida humana moderna. Dessa interação, surge a constatação de que o crescimento econômico está materialmente limitado devido à escassez de recursos energéticos e materiais.

Conforme Lisboa (2008), uma sociedade como a atual, constituída pelo paradigma capitalista, no qual o pensamento de que “mais é sinônimo de melhor”, se depara, tanto no plano biofísico quanto no psicológico, com a dura realidade: nunca teremos o suficiente para todos – o dilema de interação entre Sistema Econômico e Ambiental é uma realidade que não pode ser negada.

A partir daquela constatação, passou-se a estabelecer um debate, tanto no campo acadêmico quanto no plano político e econômico sobre o que é desenvolvimento, ou melhor; foi reforçada a percepção de que o desenvolvimento humano vai muito além do crescimento econômico, ainda que esse elemento seja um pré-requisito material para se alcançar um estado de organização socioeconômico mais harmônico (ABRAMOVAY, 2012; SOUZA, 2005; AMAZONAS, 2009).

O tão proclamado Desenvolvimento Sustentável traz em si a ideia de busca por uma existência mais equilibrada no processo de sucessão de gerações, ao tentar incorporar a conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: a necessidade da preservação do meio ambiente e necessidade de se promover o desenvolvimento socioeconômico.

Ainda que o conceito de Desenvolvimento Sustentável seja recente e marcado por incertezas e ambiguidades, reforça Bursztyn (2006), ele se apresenta como importante vetor a orientar a busca por soluções para os problemas atuais, e quem sabe futuros, da humanidade.

Podem ser apontadas várias razões que contribuíram para que o conceito de Desenvolvimento Sustentável surgisse e, o porquê de sua consolidação como espaço conceito alvo de debate entre diferentes grupos de interesse.

Como eventos históricos, podemos citar: guerras, adensamento da degradação dos ecossistemas, estreitamento dos laços de interdependência entre

os países e a maior visibilidade dos desastres ambientais ocorridos nas últimas décadas graças à expansão de novos meios de comunicação, cada vez mais instantâneos e disseminados por todo o planeta.

No plano político internacional, é apontadas como causa do surgimento do debate entorno do conceito de Desenvolvimento Sustentável, principalmente, a intensificação da degradação ambiental e os seus reflexos em escala global, tanto na economia como no plano social das comunidades.

Como apontam Bursztyn (2006) e Le Preste (2000), a questão da proteção do meio ambiente sempre esteve ligada à ideia de um futuro melhor. Diversos atores vêm se empenhando em colocar o tema ambiental (inicialmente), e posteriormente o tema do Desenvolvimento Sustentável (como projeto de uma nova sociedade baseada na equidade e no respeito à vida – sob todas as suas formas), em evidência na agenda de política internacional e nas agendas locais dos governos.

Ao final da Guerra Fria, ficou evidente que a problemática ambientalista não poderia ser decomposta em variáveis externas e internas de política de Estado, pois os problemas ambientais ultrapassam as fronteiras e comprometem os Estados – haja vista os exemplos advindos da gestão da problemática da degradação da camada de ozônio e do aquecimento global, problemas esses que não podem ser gerenciados ou resolvidos por um único país, mas que dependem de processos de cooperação e negociação cada vez mais sensíveis.

Segundo Le Preste (2000), a história da evolução do conceito de Desenvolvimento Sustentável, inicialmente e, posteriormente do conceito de Economia Verde, confunde-se com a própria evolução da política internacional para o meio ambiente e a maneira como ela foi absorvida pelos Estados nacionais.

A história do pensar ambiental contemporâneo e do conceito de Desenvolvimento Sustentável pode ser dividida em três partes: a primeira, de 1902 a 1967, marcada pela emergência da temática ambiental no debate internacional ainda que de forma sutil; a segunda, de 1968 a 1986, marcada pela intensificação da importância da questão ambiental no cenário mundial e pela emergência de novos atores - como ONGs ativistas, maior participação da sociedade acadêmica, etc.- e; a terceira fase, 1987 a 1997, marcada pela institucionalização da agenda socioambiental como agenda de políticas públicas.

Seguindo a proposta histórica de Le Preste (2000), a emergência do conceito

de Economia Verde, a partir do início da década de 2000, constituiria uma quarta fase de evolução da agenda ambiental como elemento de debate político.

A primeira fase, ainda que ignorada por alguns autores, forneceu os primeiros elementos de formação do conceito de Desenvolvimento Sustentável em fases posteriores, ainda que não houvesse menção a tal conceito neste período. É a fase marcada pelos primeiros ensaios a uma conscientização ambiental, ainda que desagregada das questões sociais e econômicas. É a fase do protecionismo puro. É a fase marcada pela assinatura de convenções internacionais para proteções pontuais a pássaros (como exemplo, a Convenção Europeia de 1902 para a proteção e pássaros úteis à agricultura), certos tipos de peixes (1923, Convenção para a proteção dos cardumes de bacalhau do Pacífico Norte e do Mar de Bering) entre outros. Ocorreram as assinaturas de diversas convenções sobre o uso, exploração e distribuição de recursos naturais, tais como a convenção sobre a pesca e a conservação dos recursos biológicos de alto mar de 1958.

Em 1962, Rachel Carson lançou o livro 'Primavera Silenciosa' que causou grande impacto na opinião pública americana e passou a chamar ainda mais a atenção para a questão ambiental, sobretudo para o papel do Estado como agente regulador e indutor de comportamentos ambientalmente positivos. Entretanto, os primeiros 60 anos dessa fase foram marcados por esforços conservacionistas sem vínculos firmes entre a questão ambiental e as questões socioeconômicas.

Ao final da primeira fase, em meados dos anos 1960, observou-se uma conscientização progressiva não só da opinião pública, mas também da comunidade científica sobre as ameaças ambientais e seus possíveis impactos no modo de organização da vida humana.

A segunda fase foi o berço da emergência da questão ambiental como questão de Estado, tanto em países desenvolvidos como em países subdesenvolvidos. Nessa fase, ocorrida no auge da intensificação, senão surgimento, de organizações sociais civis ativistas em prol do meio ambiente, observou-se o 'aparecimento' do meio ambiente como ideia de melhoramento do quadro de vida. Em grande parte, tal percepção foi inflada graças à publicidade crescente em torno da questão ambiental. Naquele momento, ganhou maior força o movimento de contestação do modo de vida da sociedade capitalista e de sua irracionalidade produtiva.

Em 1968, Paul Ehrlich lançou o livro 'A bomba populacional' e Garret Hardin, a obra 'A Tragédia dos Comuns'. Consolidou-se a percepção de que as relações homem e natureza poderiam não ser tão harmoniosas como se pensava antes. Em 1971, ocorreu a reunião do Clube de Roma e a publicação do relatório 'Limites do Crescimento', de Denis Meadows, que trouxe ao debate a questão dos limites naturais ao crescimento populacional e do crescimento econômico.

Em 1972, ocorreu a Conferência de Estocolmo, que debateu os riscos ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, deixou patente a necessidade de se estabelecer responsabilidades diferenciadas entre países ditos do Norte e do Sul. Como proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, garantir que os países do Sul pudessem promover melhorias na qualidade de vida de suas populações, via crescimento econômico? Seria justa a proposta de 'moratória do crescimento' proposta por Meadows em 1971?

Conforme Burzstyn (2006), foi no entorno desse debate que se intensificou a busca por estratégias de intervenção governamental que contribuíssem para o desenvolvimento de formas menos destruidoras de crescimento econômico, o que, por sua vez, reacendeu o conceito de ecodesenvolvimento (conceito anterior ao conceito de Desenvolvimento Sustentável e que já trazia em si as principais ideias de desenvolvimento com respeito aos aspectos ambientais, busca por equidade social e busca por uma forma de crescimento mais racional).

Os Choques do Petróleo da década de 1970 acenderam a luz amarela: os Estados precisam buscar uma outra forma de organização econômica que esteja em harmonia com o meio ambiente.

A terceira fase, de 1987 a 1997, foi marcada pela institucionalização da política internacional para o meio ambiente e da consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável. Em 1987 foi publicado o 'Relatório Brundtland' (*Our Common Future*) que trouxe, pela primeira vez, o conceito de Desenvolvimento Sustentável de forma sistematizada: o desenvolvimento sustentável é aquele capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades (WCED, 1987).

Como aponta Burzstyn (2006), em pouco tempo o conceito ganhou visibilidade e promoveu reverberações na Conferência das Nações Unidas sobre

Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)⁴. Como produtos da Conferência, que consolidou o conceito de Desenvolvimento Sustentável no âmbito das discussões sobre a interface desenvolvimento e meio ambiente, foram produzidos três documentos de alta relevância para os debates ambientais nas vertentes da biodiversidade, mudanças climáticas e desenvolvimento integrado: Convenção Sobre Diversidade Ecológica (CDB), Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e Agenda 21.

A Agenda 21 estabeleceu um conjunto extenso de recomendações (mais de 2.000) para a promoção do desenvolvimento sustentável das nações por meio de políticas públicas e ações do empresariado e setores não governamentais. A partir do documento base, os países signatários assumiram o compromisso de desenvolverem suas próprias Agendas 21, adequadas às respectivas realidades locais⁵, consolidando o entendimento da sociedade internacional de que os países deveriam buscar mais do que o crescimento econômico; o desenvolvimento pleno deveria ser sustentável.

Ao mesmo tempo em que a consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável contribuiu para chamar a atenção para questão do direito ao desenvolvimento em harmonia com a natureza, ele se tornou uma panaceia. Por quê? Por ser um conceito plástico, impreciso (BURZSTYN, 2006; ABRAMOVAY, 2012a) que aceita uma infinidade de variantes e até se torna objeto de consumo: consumo verde.

Como aponta Nobre (2002), a força do conceito do Desenvolvimento Sustentável reside justamente em sua vaguidão e imprecisão, pois permite o debate político entre diferentes atores e diferentes concepções de mundo e, como campo de disputa reconhecido como legítimo, é posto em questão e contribui para o pensar de uma nova sociedade, na qual crescimento econômico e meio ambiente não são elementos contraditórios, como antes pareciam ser.

Em 2000, a Organização das Nações Unidas estabeleceu como um dos Objetivos do Milênio⁶ a promoção do respeito ao meio ambiente como uma das

⁴ Também conhecida como Eco 92.

⁵ O Brasil estabeleceu a sua Agenda 21 em 1997. Para mais informações sobre a Agenda 21 brasileira, acesse a página do Programa Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>.

⁶ Os Objetivos do Milênio são oito metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como de vital importância para promoção da qualidade de vida dos povos até o ano de 2015: 1 -

medidas a serem adotadas pelos governos nacionais para melhoria da qualidade de vida mundial, confirmando a importância da pauta de desenvolvimento sustentável já proposta no artigo 8 da Agenda 21 em 1992.

O princípio 8 da Agenda 21 propunha a busca do desenvolvimento sustentável e a oferta de uma melhor qualidade de vida para todos os habitantes do planeta, por meio da redução dos padrões de consumo insustentáveis e promoção da equidade de acesso a bens materiais e imateriais (TORRES, 2012). O item 4.3 do artigo 8 da Agenda 21 assim explicita o papel relevante do consumo dos governos na qualidade do meio ambiente mundial: “4.3[...] as principais causas da deterioração ininterrupta do meio ambiente mundial são os padrões insustentáveis de consumo e produção, especialmente nos países industrializados [...]”.

Dessa forma, verifica-se que nas últimas décadas ocorreu a emergência de um movimento contrário à crença do mais é sinônimo de melhor. Foi estabelecido um debate, tanto no campo acadêmico, quanto no plano político e econômico sobre o que é desenvolvimento, ou melhor, foi posta em evidência a ideia de que o desenvolvimento humano vai muito além do crescimento econômico, ainda que esse elemento seja um pré-requisito material para se alcançar uma situação de organização socioeconômica mais harmônica (ABRAMOVAY, 2012a; GAETANI *et. al.*, 2011): é o debate sobre o conceito do Desenvolvimento Sustentável que evoluiu e que se instalou como agenda incômoda para alguns e abriu portas para a busca por uma nova forma de compreender a dinâmica produtiva dos países: a Economia Verde.

4.2 Economia Verde

O tão proclamado desenvolvimento sustentável traz em si a ideia de busca por uma existência mais equilibrada, ao tentar incorporar a conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: a necessidade da preservação do meio ambiente e necessidade de se promover o desenvolvimento socioeconômico (BURSZTYN, 2006; AZEVEDO *et. al.*, 2007).

Acabar com a fome e a miséria; 2 – Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 – Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde das gestantes; 6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7 – Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 – Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Para Saywer (2011), a partir da década de 2000, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, transformado em panaceia para todos os debates sobre sustentabilidade, foi revisto e expurgado de agendas oportunistas e passou a ser debatido sob o novo conceito de Economia Verde, após publicação do relatório *“Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication”* do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (UNEP, 2011). O referido relatório definiu da seguinte maneira o conceito de Economia Verde: “[Economia Verde é]... aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e as escassezes ecológicas” (UNEP, 2011).

A Economia Verde abrange, sobretudo, discussões sobre temas relacionados aos impactos da atividade econômica sobre as agendas de mudança do clima, eficiência energética e justiça socioambiental (GOUVELLO, 2010; ABRAMOVAY, 2012a, b; ALMEIDA, 2013).

Ayres e Ayres (2011) chamam atenção para o fato de que a questão energética, pontuada sobretudo nas questões relacionadas à agenda de mudança do clima é o ponto sensível da nova agenda de Economia Verde, uma vez que os sistemas energéticos⁷ produzem alto impacto na qualidade de vida do meio ambiente e são os pilares de estruturação de qualquer sistema produtivo

Vários autores (SAWYER, 2011; GAETANI *et al.* 2011, ABRAMOVAY 2012 a, b; ROCHA *et al.*, 2013) chamam a atenção para o fato de que a expansão dos debates sobre o paradigma da Economia Verde tem grande impacto sobre a condução de políticas públicas e sobre o papel do Estado na definição de padrões de consumo e produção. Na constatação de Sawyer (p.40, 2011):

[P]ara equivaler ao desenvolvimento sustentável, a economia verde não pode ser pontual e empresarial, com políticas voltadas somente para isso. Teria que ser necessariamente pública no sentido amplo, implementada por meio de políticas que garantam direitos a todos e mantenham as funções ecossistêmicas interligadas. Ou seja, teria que seguir um enfoque socioecossistêmico assumido pelo Estado, considerando todos os territórios.

Na mesma linha, Gaetani *et al.* (2011) e a CEPAL⁸ (2012) apontam que a adoção da agenda de Economia Verde por parte dos governos está relacionada ao desenvolvimento de instrumentos institucionais, tecnológicos, econômicos e

⁷ Para maiores discussões sobre os impactos das atividades humanas sobre a qualidade de vida do meio ambiente e as limitações dos fluxos energéticos na natureza, ver o trabalho seminal de Georgescu-Roegen (1995) e Daly (2004).

⁸ CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

educacionais que estimulem o aproveitamento ótimo dos recursos naturais em um projeto de desenvolvimento verde atrelado a uma agenda de justiça social e econômica.

Diniz e Bermann (2012) apontam que a ideia de Economia Verde, como novo conceito orientador de um processo de desenvolvimento mais sustentável e socialmente justo, é algo recente e não consolidado.

Dessa forma, assim como o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi visto por parte de alguns teóricos (LE PRESTE, 2000; DINIZ; BERMANN, 2012; BURZSTYN, 2006; SAWYER, 2011) como uma evolução do conceito de Ecodesenvolvimento, o conceito de Economia Verde vem sendo compreendido como um instrumento econômico para se alcançar o desenvolvimento sustentável – conforme a visão do PNUMA, ainda que autores como Tavares (2011) acreditem ser um conceito passível de ajustes e interpretações frente à definição proposta pelo PNUMA.

De toda forma, Gaetani *et al.* (2011), Cozendey (2011) e Cechin e Veiga (2010) são unânimes em apontar que a promoção da Economia Verde no Brasil demanda, por parte do Estado, incentivos positivos a produção e consumo de produtos que tenham forte caráter de promoção de equidade social com respeito a padrões mínimos de atenção ao meio ambiente, com especial atenção à redução da pegada de carbono⁹ do país.

Gramkow e Prado (2011) apontam que a promoção de uma Economia Verde no país passa pela busca de maior igualdade social e que esse processo pode estar alicerçado tanto na abundância de recursos naturais de que dispõe o Brasil, como um país megadiverso e de dimensões continentais, quanto pelo poder de compra do Estado brasileiro, que pode utilizar a sua necessidade de aquisição de suprimentos para condução de políticas públicas em diversos setores como um vetor para promoção de alterações estruturais na forma de consumo e produção da sociedade brasileira, contribuindo para a disseminação de padrões de sustentabilidade na atividade produtiva conduzida pelas MPEs.

⁹ Pegada de Carbono, Pegada Ecológica ou *Ecological Footprint* é uma proposta métrica formulada no início da década de 1990 por William Rees e, posteriormente aprimorada por várias instituições, para a mensuração dos níveis de Dióxido de Carbono (CO₂) emitidos na condução de atividades humanas. Para maiores informações, consultar o estudo 'The Emissions Gap Report 2012', produzido pelo PNUMA, disponível em: < <http://www.unep.org/pdf/2012gapreport.pdf>>.

4.3 O Papel do Estado na Economia e na Agenda Socioambiental

Os Estados Nacionais são agentes econômicos estratégicos, capazes de induzir processos de desenvolvimento e provocar fortes impactos na forma de organização da sociedade por meio do exercício de suas funções e atividades, sobretudo, por meio de políticas públicas (COMISSÃO EUROPEIA, 2005).

A Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2008, p.54), em seu relatório intitulado *'Promoting Sustainable consumption: good practices in OECD countries'* destaca: “Os governos têm um enorme poder para influenciar mercados sustentáveis através da quantidade de suas compras e ao mesmo tempo fornecer bons exemplos de consumo sustentável para seus cidadãos”.

Couto e Ribeiro (2011,p.5), por sua vez, apontam a importância das compras públicas sustentáveis para fins múltiplos:

Adquirindo bens ou contratando serviços que sejam ambientalmente preferíveis, a Administração Pública busca capturar um objetivo dual: o de aprimorar a qualidade ambiental no meio onde vivem seus cidadãos, enquanto provê o mercado com uma clara indicação dos rumos que devem ser seguidos por fornecedores e consumidores, tendo impactos indiretos na economia como um todo.

Dessa forma, a utilização do 'poder das compras governamentais', entendido neste trabalho como o uso dos processos de compras de bens e serviços para a efetivação de interesse público, tem avançado em todo mundo (FERNANDES, 2008).

KLEINE (2012) aponta que os Estados nacionais, como maiores consumidores de bens e serviços, podem, e devem, utilizar o seu poder de compra em escala para estimular e fortalecer processos de desenvolvimento pleno, sustentável. Ademais, o autor aponta que o segmento de compras públicas sustentáveis ainda é um instrumento de política econômica pouco explorado no Brasil, apesar dos avanços observados nos últimos cinco anos.

Para Ribemboim (1997, p.140),“os governos devem ter comportamentos exemplares na adoção de práticas ambientalmente sustentáveis [em todas as suas instituições e esferas decisórias]”.

Como aponta Abramovay (2012), o processo de compatibilização de um desenvolvimento mais consciente com a preservação e regeneração de serviços ecossistêmicos demanda, de forma inegável, a mudanças nas formas de gestão de materiais e de energia no sistema produtivo e os Estados possuem papel vital na condução de políticas públicas voltadas ao aprimoramento de sistemas de inovação tecnológica que permitam promover aquele aumento de eficiência na gestão de recursos escassos.

Para Couto e Ribeiro (2011, p.2), "...o conceito de Compras Públicas Sustentáveis surgiu como proposta efetiva de promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente". Biderman *et al.* (2008) indica que a inserção de critérios ambientais no processo de compras públicas pode viabilizar a maximização do valor adicionado dos produtos adquiridos (em suas dimensões de utilidade, qualidade e durabilidade), além de promover processos de inclusão social positivos por meio do fomento aos chamados 'empregos verdes'.

É importante ressaltar, que os produtos e serviços verdes devem observar alguns elementos de responsabilidade ambiental e social, elencados da seguinte forma por Biderman *et al.* (2008): a) contribuir para a difusão da responsabilidade no consumo de recursos, evitando desperdícios; comprar apenas o necessário; b) estimular a inovação tecnológica, por meio de produtos mais eficientes; c) observar toda a cadeia de produção do bem ou serviço, desde a sua confecção até o consumidor final.

Fica claro que o processo de compras governamentais vai além do mero processo de aquisição de insumos para a oferta de serviços públicos específicos; envolve questões de complexidade ambiental, social e econômica que podem ser exploradas de forma positiva em uma agenda de desenvolvimento orientada pelo paradigma da Economia Verde.

Como bem lembrado por Viana (2002), comprar é uma arte e para que ela seja bem exercida o comprador, no caso em análise os agentes do Governo Federal, deve ser bem qualificado e possuir conhecimentos sobre os procedimentos a serem adotados, os padrões de qualidade necessários para a otimização do emprego dos recursos escassos, e, acima de tudo, compromisso com o objetivo final

da compra, neste caso, o fornecimento de bons serviços públicos à população na quantidade necessária, no momento oportuno com o menor custo possível.

A despeito da percepção de uma pequena parte do empresariado que vê a sustentabilidade como um entrave ao crescimento econômico, muitas iniciativas de parceria entre setor produtivo e governamental – como a criação do Grupo de Trabalho Intersetorial sobre Produção e Consumo Sustentáveis¹⁰, com participantes do Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente, Indústria e Comércio, Minas e Energia, IBAMA) e do setor privado (Confederação Nacional da Indústria (CNI) e entidades vinculadas) – vêm buscando desenvolver medidas de estímulo a atividades produtivas mais verdes; esse tipo de parceria mostra que é possível conciliar sustentabilidade com altos índices de crescimento econômico. O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) é um exemplo de associação empresarial, que reúne alguns dos maiores grupos do país¹¹, e vem buscando disseminar a agenda socioambiental entre setor empresariado do país ao assumir a premissa de que promover iniciativas orientadas pela ideia da sustentabilidade no setor produtivo podem trazer ganhos de competitividade além de constituírem um elemento de responsabilidade ética das empresas.

O apelo da sustentabilidade para o setor empresarial não está atrelado à pura e simples preocupação com as gerações futuras ou com o valor intangível da natureza; de fato, para o setor empresarial, a sustentabilidade torna-se elemento de competitividade frente ao mercado nacional e internacional. Com a expansão da chamada 'onda verde' e a demanda crescente dos consumidores por produtos cada vez mais 'ecologicamente corretos', a demanda pela sustentabilidade ambiental dos ciclos produtivos se torna uma questão sensível ao olhar empresarial.

Portanto, é possível difundir a ideia de que a sustentabilidade pode ser um jogo de ganha-ganha no meio empresarial, sobretudo, quando a implementação da agenda de sustentabilidade nos ciclos produtivos pode trazer ganhos de eficiência energética e de uso e reuso de materiais, o que, em última instância, implica ganhos

¹⁰Para maiores informações sobre as atividades e composição do GTI sobre Produção e Consumo Sustentáveis, acessar o sítio do Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis – DPCS do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel>.

¹¹Dentre os associados do CEBDS, encontram-se o Banco do Brasil, o Grupo Abril, o Grupo Santander, General Electric, BASF S.A, Acelor Mittal Brasil, AmBEV, Coca-Cola, Braskem, Monsanto, PepsiCo, Souza Cruz, Unilever, entre outros.

de competitividade e economia de recursos para as empresas. O que precisa ser mudado é o sistema de *carrots and sticks* que leva os empresários a adotarem a sustentabilidade como filosofia de negócio.

4.3.1 Vertentes da atuação do Governo na promoção das compras sustentáveis

O papel desempenhado pelo Estado na promoção das compras sustentáveis pode ser classificado de acordo com a forma de atuação e objetivo das ações governamentais empregadas.

Conforme estudo de Biderman (2008), é possível classificar a atuação do Estado em cinco grandes áreas no tocante às medidas empregadas para promoção da sustentabilidade na agenda de compras. Tal classificação pode ser sumarizada de acordo com o Quadro 2 abaixo:

QUADRO 2 – PAPÉIS DESEMPENHADOS PELO ESTADO NA PROMOÇÃO DA AGENDA DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS

Área de Atuação/Setor	Medidas Adotadas
Educação/Formação Cidadã	Promoção de campanhas de conscientização de servidores públicos e população visando o cultivo de uma cultura de 'consumo verde consciente'.
Comando e Controle (Legal)	Elaboração de normas, regulamentos e estabelecimento de padrões de produção, venda e aquisição de produtos verdes.
Tributação Verde/ Instrumentos Fiscais	Criação e aplicação de alíquotas de tributação diferenciada para produtos verdes.
Compras e Contratações	Adoção de critérios 'verdes' no processo de seleção de equipamentos e serviços empregados na oferta de serviços públicos.

*Construído a partir de BIDERMAN (2008), com alterações.

Observa-se que no Brasil, nos últimos três anos, todas as cinco vertentes de atuação têm recebido atenção governamental, em especial as vertentes de comando e controle e a das compras e contratações.

No ano de 2010, por exemplo, ocorreu a primeira compra compartilhada de almoxarifado sustentável no âmbito da Administração Pública Federal. Fiocruz, Jardim Botânico, Ministérios da Fazenda, Agricultura e Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) organizaram uma licitação de grande vulto para compra coletiva de 48 itens de material de escritório verde¹².

De acordo com balanço realizado pelo MP (2013a), a compra conjunta permitiu ganhos em escala e economia de quase 50%, R\$ 723 mil, nesse processo pioneiro de compra no país. Nas palavras de Renato Cader, Diretor de Gestão do JBRJ e responsável pelas articulações para essa compra: “Com as aquisições compartilhadas sustentáveis, ganhamos com eficiência econômica, menos impacto ambiental e maiores benefícios sociais, o que vai ao encontro à perspectiva do desenvolvimento sustentável”.

Ainda que não seja o objeto deste trabalho, é interessante notar que o comportamento do governo brasileiro frente a adoção de uma agenda de compras sustentáveis segue um movimento internacional que tem sido ampliado na última década.

Por exemplo, desde 1993, com a publicação da *Executive Order n° 12.873*, os Estados Unidos da América tem adotado padrões de sustentabilidade para o setor público na aquisição de material de escritório, pneus e óleo lubrificante (EPA, 1993); a Suécia, desde 2001, conta com um sistema de aquisições sustentáveis para o setor público gerenciado por uma empresa pública criada para esse fim; o Japão tem sido apontado como um dos países líderes nos processos de aquisições sustentáveis, tendo construído um sistema global de compras sustentáveis em parceria com o setor privado, o *Green Purchasing Network* (GPN); a Coreia do Sul também tem despontado como um dos agentes de vanguarda no setor de compras sustentáveis, tendo adotado uma lei federal no início da década de 2000 disciplinando as compras verdes no país; o Reino Unido tem oferecido, desde 2003, bonificações salariais aos servidores públicos que observam metas e padrões de sustentabilidade em suas atividades de gerenciamento da máquina pública (GAETANI *et al.*, 2011).

¹² Foram adquiridos lápis fabricados com madeira manejada, copos de papel reciclado, papel A4 reciclado, almofadas de carimbo remanufaturadas, envelopes reciclados e etiquetas.

A profusão de experiências internacionais na área de compras públicas é uma excelente oportunidade para o Brasil, que pode intensificar sua agenda de cooperação internacional com os países-parceiros para a troca de experiências e busca de financiamento internacional que permita dar maior celeridade e alcance à agenda de aquisições verdes no país.

5 COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS – HISTÓRICO INSTITUCIONAL E REGRAMENTO LEGAL NO BRASIL

5.1 Histórico Institucional

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), mais especificamente a Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação (SLTI), é o órgão do Governo responsável pela regulamentação e o estabelecimento de padrões e diretrizes para os processos de compras e contratações na Administração Pública Federal.

Até o final da década de 1990, as compras governamentais eram vistas no Brasil como mera atividade-meio para a consecução do fim máximo do Estado: ofertar serviços públicos por áreas segregadas: Educação, Saúde, segurança, etc. Contudo, a partir de 1999, por meio da criação do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, observou-se uma mudança gradual na percepção do próprio Governo Federal sobre a função estratégica do poder de compra do Estado na consolidação de uma agenda socioambiental positiva no Brasil via o estabelecimento de padrões de produção e consumo mais conscientes e includentes (MMA, 2009).

A proposta do Programa A3P – que continua ativo até hoje – é propor aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais a adoção voluntária de critérios e diretrizes ambientalmente corretas nas suas atividades operacionais.

De acordo com Barata *et al.* (2007), a A3P contribuiu para a instauração de uma nova forma de cultura institucional no âmbito da Administração Pública; uma cultura voltada para a atuação consciente dos servidores na utilização dos recursos do Estado disponíveis para a sua atividade cotidiana, evitando o desperdício e garantindo a otimização do emprego dos recursos escassos em prol da população, bem como a manutenção e oferta de um ambiente de trabalho mais saudável e ecoeficiente.

A título de clarificação, torna-se interessante a explicitação dos principais objetivos da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P): a) sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais; b) promover a economia de recursos naturais; c) reduzir os resíduos gerados, além de promover a sua adequada destinação por meio da coleta seletiva solidária; d) contribuir para a revisão dos padrões de consumo, com a realização de licitações sustentáveis com ênfase na educação ambiental (MMA, 2009).

A partir do meio da década de 2000, assistiu-se a uma profusão de projetos e programas voltados para a inserção da Agenda Verde no âmbito das atividades rotineiras dos órgãos públicos federais. Como exemplos bem-sucedidos podem ser citados os projetos 'Senado Verde', 'TCU Ecologicamente Correto', 'Programa Viver Direito – TJDF' e a expansão do próprio Programa A3P por diversos órgãos.

Em 2004, o Governo brasileiro recebeu financiamento de instituições internacionais como o ICLEI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para fomentar projetos pilotos de incentivo a agenda de compras sustentáveis/verdes¹³ no país.

No mesmo ano, foi concebido o projeto "Promovendo Compras Públicas Sustentáveis no Brasil", que executou medidas piloto em três governos, sendo dois estaduais e um municipal: Estados de São Paulo e Minas Gerais e no município de São Paulo. Durante esses pilotos foram elaborados materiais e seminários para difundir a ideia de importância do papel do Estado na promoção da Economia Verde, via o poder de compra movimentado pelas aquisições governamentais; a partir da daí, o projeto se propunha a influenciar outros Estados e o próprio governo Federal a adotarem a agenda de compras verdes.

Em 2007, a agenda iniciada com a adoção do Programa A3P por vários órgãos de governo passou a uma nova dinâmica, a partir da entrada do Governo Federal no Processo de Marrakech (MACHADO, 2002), o que resultou, em 2011, no 'Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável' (PPCS), um projeto

¹³ Segundo definição da Cartilha da Agenda Ambiental na Administração Pública: "Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço".

elaborado em processo de consulta pública e coordenação de 7 Ministérios¹⁴ para a elaboração de diretrizes e orientações para promoção do consumo sustentável no país¹⁵. Desde então, as compras públicas sustentáveis ganharam especial atenção na agenda de trabalho do PPCS, instrumentalizando a promoção do desenvolvimento sustentável nacional a partir de uma agenda positiva da Administração Pública Federal, como se pode confirmar a partir de percepção explicitada pelo MP (2010):

As aquisições públicas podem auxiliar na criação de um grande mercado para negócios sustentáveis, aumentando as margens de lucro dos produtores através de economias de escala, e reduzindo seus riscos. Por outro lado, as autoridades públicas, como consumidores de grande escala, podem incentivar a inovação, estimular a competição na indústria, garantindo, aos produtores, retornos pelo melhor desempenho ambiental de seus produtos, através da demanda do mercado ou de incentivos concretos.

O PPCS tem sido apontado como o grande documento orientador da parceria Estado/sociedade/setor produtivo para promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil por meio de ações de produção e consumo sustentáveis, como se pode observar a partir da missão desenhada para o plano (MMA, 2011,p.10):

A missão do PPCS é fomentar políticas, programas e ações de consumo e produção sustentáveis no País voltadas a ampliar as soluções para problemas socioambientais, consoante com as políticas nacionais visando à erradicação da miséria e ao desenvolvimento sustentável, e, com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sobretudo com as diretrizes do Processo de Marrakech. Desta forma, contribuirá também para as mudanças de padrão de produção e consumo, rumo a uma economia de baixo carbono, que garantam a sustentabilidade das sociedades humanas em harmonia com o Planeta.

Desde o lançamento do PPCS, o Governo Federal tem promovido parcerias com órgãos públicos e privados para promover a agenda de aquisições sustentáveis, além de criar o portal *cpsustentaveis.planejamento.gov.br*, com o objetivo de disseminar informações sobre as políticas de promoção da produção e consumo sustentável no país.

Em 2011, o MP lançou o 'Guia de Compras Públicas Sustentáveis da Administração Pública Federal' com as orientações e diretrizes do Governo Federal

¹⁴ Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda.

¹⁵ Foram definidas seis linhas prioritárias de ação para o PPCS: a) aumento da reciclagem; b) educação para o consumo sustentável; c) agenda ambiental na administração pública; d) compras públicas sustentáveis; e) construções sustentáveis; f) varejo e consumo sustentáveis.

para uma agenda de sustentabilidade nas aquisições públicas. O Guia apresentou como três pontos primordiais da aquisição verde no Governo Federal:

1. A busca pela aquisição de produtos com menor impacto ambiental – ainda que não sob o menor preço disponível no mercado – como uma das formas de se promover a eficiência do gasto público;

2. O gasto com produtos verdes tende a ser custo efetivo no médio e longo prazo, pois a promoção da agenda produtiva verde por reduzir os custos do governo com a adoção de medidas de recuperação ambiental e tende a criar uma cultura de redução de fontes energéticas caras e poluidoras, além de incentivarem a agenda de inovação tecnológica nacional e a criação de empregos verdes, socialmente justos e economicamente dinâmicos;

3. O estabelecimento de parâmetros e regramentos de sustentabilidade nos processos de compras públicas é um Dever-Poder do Estado brasileiro que tem como obrigação zelar pela qualidade de vida e do meio ambiente disponível à sua população, bem como contribuiu para o estímulo ao desenvolvimento econômico-social nacional, conforme o art. nº 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que estabelece a obrigatoriedade da defesa e preservação do meio ambiente nacional para as gerações presentes e futuras por parte do Poder Público.

Em 2012, o Governo Federal estabeleceu critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela Administração Pública Federal por meio da publicação do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que também instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap). A Cisap tem como objetivo a proposição critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da Administração Pública (MP, 2013b).

Em 2013, os Ministérios do Planejamento e da Indústria e Comércio (MDIC) começaram a implementar o Projeto ‘Compras Sustentáveis pela Inovação e por uma Economia Verde e Inclusiva’ em parceria com o ICLEI. O projeto objetiva aumentar a capacidade institucional do Governo Federal para implementação da legislação brasileira sobre compras públicas sustentáveis, entendido como mecanismo de promoção da inovação e fomento à Economia Verde e inclusiva (MP, 2013a).

Um dos produtos em desenvolvimento pelo MDIC no âmbito do Projeto é o estabelecimento de um *benchmark* para instituições públicas para promoção da inovação e da economia verde e inclusiva, bem como aprimoramento de instrumentos de transparência e eficiência financeira, além do aperfeiçoamento da plataforma compras sustentáveis, gerido pelo Ministério do Planejamento, para a disseminação de boas práticas e ferramentas para a promoção de compras verdes no âmbito governamental.

Conforme Cavalcante (2011), a inserção da componente socioambiental na lista de requisitos a serem observados no processo de compras governamentais levou o Governo Federal a estabelecer novos parâmetros de julgamento sobre a eficiência da aquisição de produtos verdes *vis a vis* o preço e a sua contribuição para um meio ambiente mais saudável e condições de trabalho mais dignas.

Os produtos verdes tendem a ter uma taxa de retorno socioambiental elevada, ainda que apresentem valores mais elevados que os seus similares tradicionais, entretanto, eles alcançarão, em pouco tempo, preços altamente competitivos, pois tendem a gerar maior volume de produção no curto e médio prazo, devido à elevação de sua demanda e forte contribuição à inovação tecnológica nacional. Esse ciclo virtuoso, conforme Cavalcante (2011) pode culminar na conformação de um mercado de grande escala, acarretando redução do preço final dos produtos verdes. Nas palavras do autor:

A adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas compras públicas possui importante efeito indutor para que o mercado venha adotar padrões de produção lastreados em protocolos ambientais. Assim, o Estado, como importante consumidor de bens e serviços, conduzirá o setor produtivo a uma progressiva revisão de suas práticas fabris, ampliando a oferta de bens sustentáveis para a sociedade brasileira.

Cavalcante (2011) ainda destaca como relevantes para a consolidação de critérios socioambientais nas compras públicas brasileiras as seguintes iniciativas: 1. Estímulo ao emprego do papel reciclado nas correspondências oficiais; 2. Aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com menor teor de mercúrio; 3. Estímulo ao 'esverdeamento' da frota de carros governamentais, por meio da aquisição de veículos flex; 4. Aquisição de produtos ou equipamentos que não

contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio; 5. Aquisição de ‘computadores verdes’¹⁶.

Verifica-se que as iniciativas relevadas por CAVALCANTE (2011) estão em consonância com as metas de estabelecimento de uma Economia Verde, pois primam pelo consumo racional de produtos com menor impacto ambiental, contribuem para a utilização eficiente de recursos e matérias primas e podem auxiliar a redução da pegada de carbono do Estado brasileiro.

5.2 Regramento legal e infralegal

O estabelecimento de critérios e padrões de sustentabilidade no âmbito das aquisições públicas tem como ideia de fundo um preceito fundamental do Direito Internacional e Nacional de quarta geração: a premissa de que todo o cidadão tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado Garcia e Ribeiro (2012).

Sendo obrigação do Estado zelar pelo bem-estar de seus nacionais e colaborar frente aos seus pares no sistema internacional pela sanidade do meio ambiente global, passa a ser incumbência do Estado brasileiro, assim bem entendido pela Constituição de 1988, art.225, inciso:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em consonância com o princípio geral estabelecido pelo art. 225, o art.23, incisos VI e VII, da CF/88 estabelece que é competência da União, dos Estados e dos municípios, de forma concorrente, “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, bem como “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

¹⁶ Os ‘computadores sustentáveis’, ‘verdes’ ou elementos de TI Verde caracterizam-se pelo emprego predominante de materiais que reduzam o impacto ambiental e que não contenham mercúrio, chumbo, cromo hexavalente, cádmio, lifenil polibromados e éteres difenil – polibromados.

A presença de tais elementos na Carta Magna assegura e reforça o papel primordial do Estado brasileiro no estabelecimento e cobrança de critérios socioambientais no processo de oferta de políticas públicas, atividade que tem a sua condução garantida por meio da aquisição de insumos e serviços via grandes compras que, devido o seu volume, impactam as esferas ambiental, econômica e social em território nacional.

A importância do respeito e o compromisso com a aquisição de bens e serviços ambientalmente corretos estão expressos em outros instrumentos legais em vigor como, por exemplo, na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que aponta como um dos objetivos do Estado brasileiro a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida no país em processo harmônico com o desenvolvimento socioeconômico nacional; e no próprio texto da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que também indica, em seu artigo 72, que os licitantes que não observarem as prescrições da legislação ambiental no país estão sujeitos à proibição de participar de processos licitatórios por um período de até três anos – indicação essa reforçada pela Instrução Normativa IBAMA nº 31, de 03 de dezembro de 2009, que dispõe sobre as atividades passíveis de registro no Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental¹⁷ (CTF).

As Leis nº 12.187/2009 e 12.305/2010, que instituíram as Políticas Nacionais sobre Mudança do Clima e Resíduos Sólidos, respectivamente, também impuseram ao agente público a observação de padrões mínimos de sustentabilidade ambiental no processo de atuação estatal:

Aponta a Lei nº 12.187/2009, art. 4º, inciso I: “A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático”. Da mesma forma, a Lei nº 12.305/2010, art. 7º, inciso III e IV indica: “São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...]III – estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; XI – prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”.

¹⁷ O CTF registra todas as atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras passíveis de reporte e fiscalização pelo IBAMA.

Além das disposições constitucionais e legais ressaltadas anteriormente, e que, de forma alguma esgotam o arcabouço legal ambiental existem no país, há regramentos e dispositivos infralegais que reforçam o papel do Estado brasileiro no estabelecimento, cobrança e estímulo de critérios de sustentabilidade socioambiental nos procedimentos de compras públicas.

Dentre aqueles, aponta Torres (2012), podem ser citados o Decreto Federal nº 5.940/06, que instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta e sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis e a Portaria nº 2/2010-SLTI-MP que dispôs sobre o padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dando preferência aos computadores configurados em formato sustentável.

Aliado a esses normativos de cunho ambiental, o Governo Federal tem lançado mão de diversos instrumentos para tornar mais favorável à aquisição de bens e serviços de produzidos por agentes diferenciados, como as MPEs, estimulando que esses agentes adotem critérios de produção mais sustentáveis.

Dentre os normativos voltados para o tratamento diferenciado conferido às MPEs produtoras de bens e serviços ‘mais verdes’ chama a atenção a Lei Complementar nº 123/06 e o Decreto nº 6.204/07, que dispõem sobre o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs) e a Lei nº 12.349/10, que dispõe sobre elementos orientadores do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas e fomento à inovação tecnológica.

Para Cavalcante (2011), a Lei nº 12.349/10, que alterou o artigo 3º da Lei nº 8666/93, tornou o ano de 2010 como o ano marco das compras públicas sustentáveis na esfera federal e consolidou uma agenda de Economia Verde no Brasil, uma vez que tal alteração inseriu, de forma definitiva, o conceito de desenvolvimento sustentável nacional como um dos elementos orientadores dos processos de aquisições da Administração Pública Federal. A nova redação do referido artigo foi dada da seguinte maneira:

Lei nº. 12.349/2010, art.3º: [...] a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita

conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

6 FOTOGRAFIA DAS COMPRAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS SUSTENTÁVEIS NO PERÍODO DE 2010-2013: LOCALIZANDO O ESPAÇO PARA ATUAÇÃO DAS MPEs

6.1 Perfil de participação das MPEs nas compras públicas

Desde 2008, as MPEs têm ganhado espaço como fornecedoras do Governo Federal tanto por apresentarem preços mais competitivos como por serem beneficiadas por processos de contratação mais simplificados, em especial quando se trata do fornecimento de produtos e serviços sustentáveis, o que leva aos gestores públicos a optarem por esse tipo de fornecedor; tal evolução é demonstrada na Tabela 1, abaixo:

TABELA 1. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE MPES, POR VALOR MOVIMENTADO (R\$), NAS COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2008 A 2013

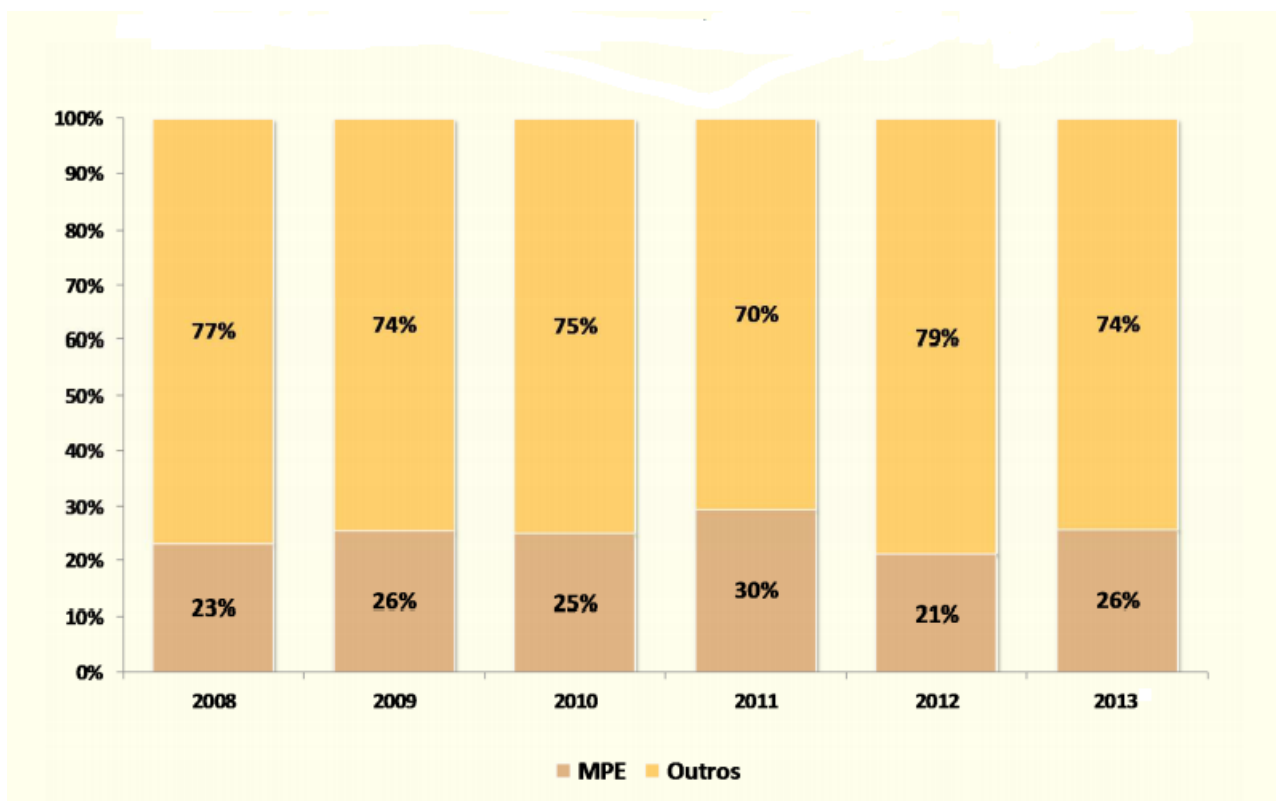
Ano	Pequena Empresa (R\$)	Microempresa (R\$)	Outros – Não caracterizados como MPEs (R\$)	Total (R\$)
2008	6.805.940.910,12	5.505.710.107,57	40.336.878.123,91	52.648.529.141,60
2009	6.825.945.499,65	7.571.348.268,40	41.667.734.279,03	56.065.028.047,08
2010	4.829.433.987,69	11.108.776.860,94	47.475.245.272,92	63.413.456.121,54
2011	5.606.276.517,03	9.685.923.653,73	36.492.566.933,26	51.784.767.104,03
2012	6.127.798.733,17	9.281.199.478,33	12.619.044.094,83	57.210.045.883,33
2013**	5.906.034.151,96	8.171.838.069,61	33.246.956.169,49	47.324.828.391,06

Fonte: Construído a partir de dados disponibilizados no Portal comprasnet.gov.br

** Os valores referentes ao ano de 2013 compreende o período de janeiro a junho do referido ano.

A Figura 2, a seguir, elaborado pela SLTI/MP, permite uma melhor visualização do crescimento das MPEs como fornecedores nos últimos cinco anos:

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES NO FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS PARA O GOVERNO FEDERAL



Fonte: comprasnet.gov.br
Elaboração: SLTI/MP (2013)

Os dados do Ministério do Planejamento, disponíveis no portal *comprasnet.gov.br*, indicam que nos últimos 5 anos as MPES tiveram um crescimento de 25% de participação nas compras do Governo Federal, partindo de uma cifra de R\$ 12,3 bilhões de reais em 2008 para um montante de R\$ 15,4 bilhões em 2012. Em 2013, as MPES responderam por 8% do volume de compras do Governo Federal, conforme leitura da Tabela 1.

Observa-se ainda um decréscimo considerável no número de MPES cadastrados como fornecedores do Governo nos últimos anos, conforme Tabela 2. Tal fenômeno pode ter como causa alterações promovidas nos últimos anos na legislação de enquadramento das MPES, em especial a Lei complementar nº 139/2011, que alterou os valores e pré-requisitos necessários para o enquadramento de empresas nas denominações micro e pequena.

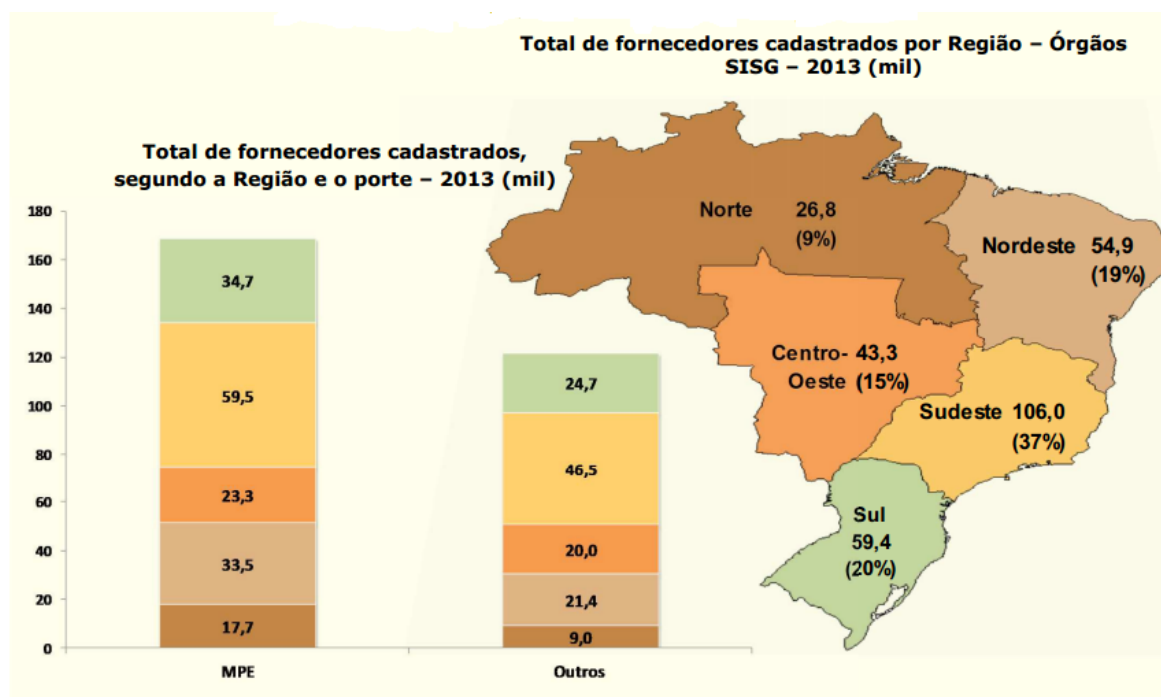
TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PEQUENAS E MICRO EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO PERÍODO DE 2008 A 2013

Ano	Pequena Empresa	Microempresa	Outras empresas não enquadradas como MPEs	Total
2008	110.085	75.403	164.584	350.072
2009	134.362	75.965	175.788	386.115
2010	154.015	77.838	187.056	418.909
2011	103.649	44.193	108.383	256.225
2012	114.224	47.705	116.944	278.873
2013	118.822	49.828	121.619	290.269

Fonte: Elaborado a partir de dados disponíveis no portal comprasnet.gov.br

O mapeamento realizado pelo Ministério do Planejamento também traz dados interessantes no tocante à distribuição espacial das MPEs fornecedoras do Governo Federal pelas cinco regiões do país, conforme Figura 3, a seguir:

FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ANO DE 2013



Fonte: comprasnet.gov.br
Elaboração: SLTI/MP (2013)

Conforme os dados levantados, 57% das MPEs fornecedoras do Governo Federal concentram-se nas regiões Sudeste (37%) e Sul (20%) do país, enquanto a região Norte responde por apenas 9% dos fornecedores e as regiões Centro-Oeste (15%) e Nordeste (19%) alcançam números um pouco mais expressivos.

Em parte, a distribuição regional observada se dá não apenas pela concentração de atividades produtivas nas regiões Sul e Sudeste; ela pode ser compreendida a partir de outro dado levantado pelo Ministério do Planejamento: a natureza ou tipo de insumo/serviço predominante nas aquisições do Governo junto às MPEs – gêneros alimentícios (subsistência¹⁸) e serviços especializados de construção, de acordo com a Tabela 3.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS REGISTRADAS COMO FORNECEDORES NO SISTEMA INTEGRADO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ANO DE 2013

TIPO DE MATERIAL	VALOR	PARTICIPAÇÃO DAS AQUISIÇÕES NO VOLUME DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL (%)
Subsistência	570.914.746,41	16
Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário	320.474.218,75	9
Equipamento para processamento automático de dados, software, acessórios e equipamento de suporte	258.034.109,91	7
Materiais para construção	221.726.607,81	6
Utensílios de escritório e material de expediente	207.683.155,41	6
Outros Materiais	2.081.136.364,91	57
TOTAL MATERIAIS	3.659.969.203,20	100
SERVIÇOS		
Serviços Especiais de Construção	384.737.178,25	13
Serviços Diversos	302.584.399,51	10
Serviços de agência de viagens, operadoras de turismo e guia turístico	213.923.075,89	7
Suporte	200.797.452,66	7
Manutenção de Maquinaria e equipamentos	1.668.519.607,96	57
Outros Serviços	1.668.519.607,96	57
TOTAL SERVIÇOS	2.951.123.910,98	100

Fonte: comprasnet.gov.br

¹⁸ Conforme o CATMAT (2010), os itens de subsistência referem-se a gêneros alimentícios de primeira necessidade, tais como arroz, carne, feijão, milho, etc.

Os relatórios do *comprasnet* ainda indicam um crescimento acumulado na participação das MPes nas compras com valores até R\$ 80.000,00, compras de pequeno porte, no período de 2008 a 2013, conforme Tabela 4 e Figura 4, abaixo:

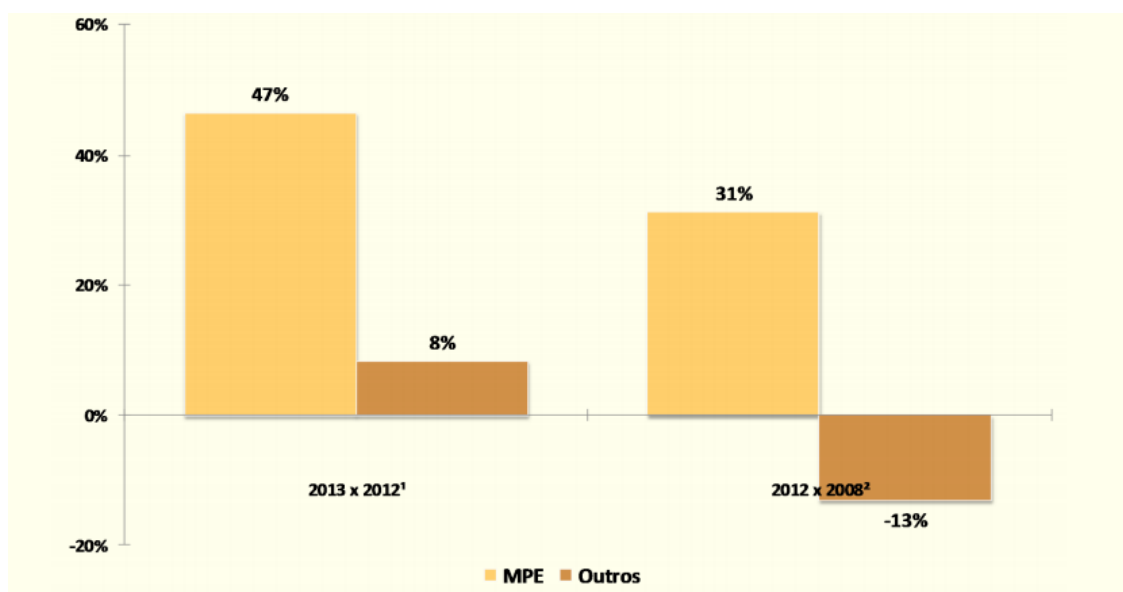
TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO DAS MPES EM COMPRAS ATÉ O MONTANTE DE R\$ 80.000,00 – PERÍODO 2008 A 2013

Ano	Micro Empresa (R\$)	Pequena Empresa (R\$)	Outros (R\$)	Total (R\$)
2008	1.765.358.126,03	1.244.095.780,70	2.195.116.859,40	5.204.570.766,13
2009	2.083.413.681,63	1.303.131.621,88	2.171.821.603,81	5.558.366.907,32
2010	2.301.285.052,75	1.431.608.099,03	2.113.327.433,03	5.846.220.584,81
2011	2.176.707.955,28	1.338.605.761,47	1.952.258.459,89	5.467.572.176,65
2012	2.487.628.639,22	1.467.993.936,52	1.906.718.260,71	5.862.340.836,45
2013	1.121.565.064,34	616.913.773,44	752.938.461,63	2.491.417.299,42

Fonte: comprasnet.gov.br

Elaboração: SLTI/MP (2013)

FIGURA 4 - EVOLUÇÃO ACUMULADA DA PARTICIPAÇÃO DAS MPES EM COMPRAS ATÉ O MONTANTE DE R\$ 80.000,00



Fonte: comprasnet.gov.br

Elaboração: SLTI/MP (2013)

O crescimento das MPes na modalidade de compras de pequeno porte é um indicativo de que os gestores públicos têm optado pela compra desse tipo de fornecedor devido à flexibilidade e rápida capacidade de resposta, sobretudo quando as compras são realizadas junto a produtores locais, o que colabora com a ideia de

dinamização de uma Economia Verde – baseada na supressão dos desperdícios, redução de gastos desnecessários de transporte e compra consciente, na qual só é adquirido o material necessário no momento necessário, reduzindo-se, inclusive, os gastos governamentais com gestão de estoques.

Chega-se a constatação que há espaço considerável para o aumento da participação das MPEs no volume de compras do Governo Federal nos próximos anos, sobretudo, caso os mecanismos de incentivo a esse tipo de fornecedor continuem aumentando; caminho esse que parece ser a opção do Governo Federal, como se pode observar, inclusive, pela recente criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa¹⁹ da Presidência da República e de estímulos do Governo Federal a programas como o ‘Programa das Compras Públicas Sustentáveis’ que guardam especial atenção à concessão de benefícios para as MPEs que adotem parâmetros de sustentabilidade em sua cadeia produtiva.

6.2 Evolução das compras sustentáveis no Governo Federal e as MPEs

O MP produziu, a partir de 2010, o Boletim Informativo Sustentável com informações de desempenho e aplicação do princípio da sustentabilidade no âmbito das contratações públicas²⁰. Tal material constitui-se em importante documentação para a análise da evolução da participação das compras sustentáveis nas aquisições governamentais federais, sobretudo nos últimos 5 anos, quando se observa uma intensificação da agenda de debates sobre a aplicação de critérios socioambientais como elementos de seleção de produtos e serviços a serem adquiridos para a atividade governamental. Perseguindo os princípios da economia, eficiência e efetividade.

Conforme o Boletim Sustentável n° 1 (MP, 2010), de 2010, até meados de 2012, 735 unidades administrativas do *Sistema SIASG - Comprasnet* tinham

¹⁹ Apesar de possuir a denominação de Secretaria Especial, a SMPE, criada em 1 de abril de 2013, possui *status* de Ministério. Um dos objetivos principais da SMPE é “formular, coordenar e articular programas de incentivo e promoção de arranjos produtivos locais relacionados às micro e pequenas empresas.” (Lei n° 12.792, de 28 de março de 2013 – Dispõe sobre a criação da SMPE e dá outras providências).

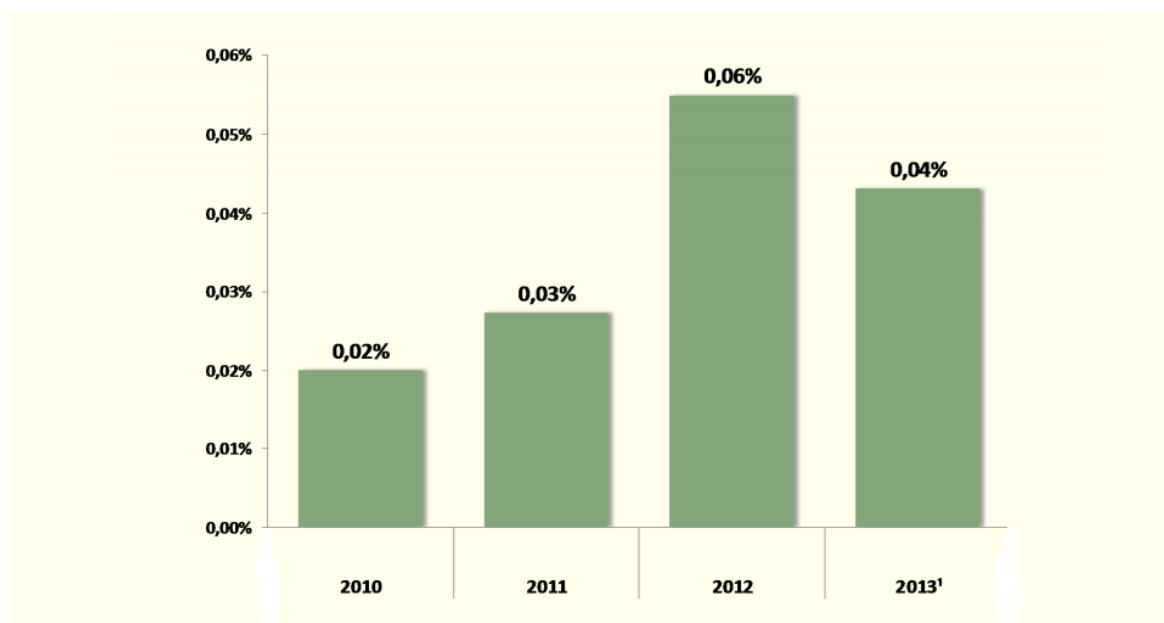
²⁰ <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/BrasilEconomico.htm>

realizado 1.490 licitações utilizando itens do CATMAT (Catálogo de Materiais do Sistema de Compras do Governo Federal)²¹ identificados como sustentáveis, totalizando o valor de R\$ 34.227.224,72.

Em um período de três anos, 2010 – 2013, o volume das compras governamentais classificadas como sustentáveis cresceu em 214%, partindo de R\$ 12,7 milhões para R\$ 39,9 milhões.

No primeiro semestre de 2013, as compras sustentáveis movimentaram o valor de R\$ 11 milhões por meio de 580 procedimentos de compras ou contratações, representando 0,04% do total das compras governamentais no referido período, conforme Figuras 5 e 6.

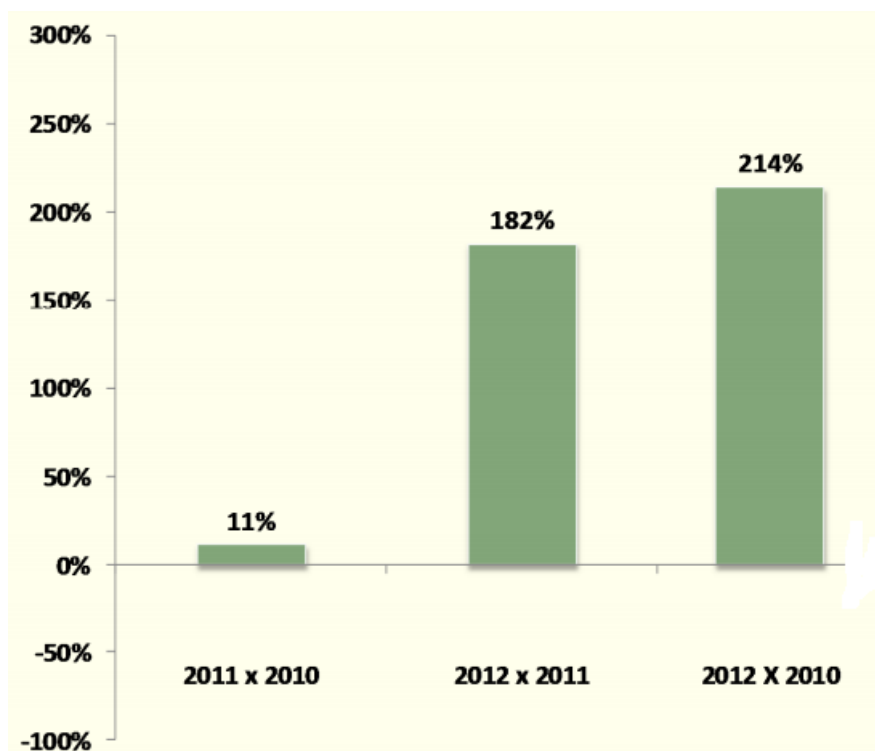
FIGURA 5 - PARTICIPAÇÃO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NO TOTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2013



Fonte: comprasnet.gov.br
Elaboração: SLTI/MP (2013)

²¹ O Catálogo de Materiais do Sistema de Compras do Governo Federal especifica materiais e padrões mínimos de produtos adquiridos usualmente por Órgãos públicos federais por meio de licitações ou aquisições diretas. O fornecimento e aquisição de serviços também são regidos e padronizados por meio do CATSER, Catálogo de Serviços. Ambos os cadastros são de uso obrigatório pelos Órgãos da Administração Direta e facultativo aos de Administração Indireta do Governo Federal. Até o início de 2013, 550 itens encontravam-se sob o registro de critérios de sustentabilidade no CATMAT.

FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS NO TOTAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2013



Fonte: comprasnet.gov.br

Elaboração: SLTI/MP (2013), alterado pela autora.

Quando adicionado o filtro referente às MPEs no universo das compras sustentáveis do Governo Federal no período de 2010 a 2012, verifica-se um crescimento na participação das MPEs no fornecimento de bens classificados como sustentáveis, partindo de uma cifra de R\$ 6,7 milhões, no ano de 2010, para R\$ 22,4 milhões em 2012: um crescimento de 325% no período, conforme Tabela 5.

TABELA 5 - VALOR DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS (R\$), POR PORTE EMPRESARIAL, NO PERÍODO DE 2010 A 2013

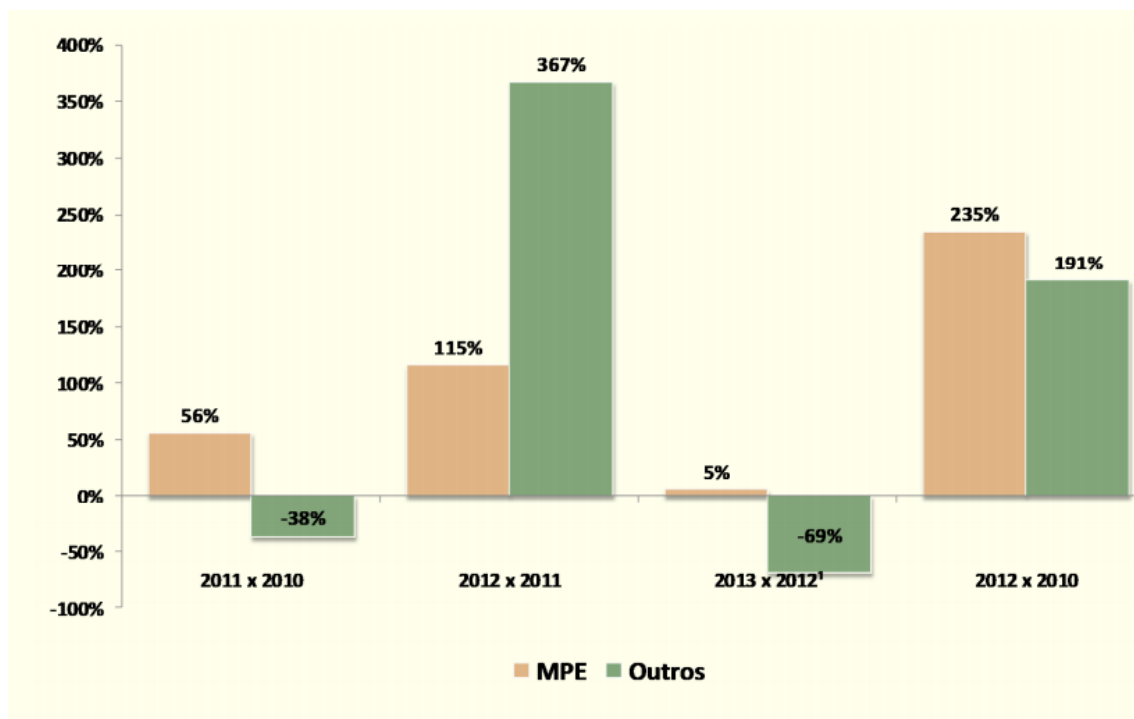
Ano	Micro Empresa (R\$)	Pequena Empresa (R\$)	Outros (R\$)	Total (R\$)
2010	4.823.544,69	1.865.701,24	6.035.596,72	12.724.842,65
2011	7.363.210,62	3.039.653,36	3.760.372,08	14.163.236,06
2012	17.496.084,89	4.897.260,71	17.552.581,09	39.945.926,69
2013*	4.600.024,88	3.155.677,75	3.263.416,78	11.019.119,41

Nota: Dados referentes ao balanço do primeiro semestre de 2013.

Fonte: comprasnet.gov.br

O Boletim Sustentável do primeiro semestre de 2013 mostrou ainda que as MPEs responderam por 70% das compras sustentáveis no período, movimentando um valor aproximado de R\$ 4,6 milhões, apresentando um desempenho 5% superior em comparação com o mesmo período de 2012, conforme Figura 7.

FIGURA 7 - EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DAS COMPRAS SUSTENTÁVEIS, POR PORTE EMPRESARIAL NO PERÍODO DE 2010 A 2013



Fonte: comprasnet.gov.br
Elaboração: SLTI/MP (2013)

Do total de compras sustentáveis realizadas no primeiro semestre de 2013, os Ministérios da Educação e Defesa foram os responsáveis pelas maiores compras nos valores de R\$ 2,2 milhões (20%) e 2,0 milhões (18%) respectivamente, de acordo com a Tabela 6. A maior participação desses Ministérios está vinculada ao tipo de material comprado classificado como sustentável, em especial papel A4 reciclado, canetas esferográficas e aparelhos de ar-condicionado, conforme Tabela 7.

TABELA 6. MINISTÉRIOS/ÓRGÃOS COM O MAIOR VOLUME DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS EM 2013

Ministério/ Órgão	Valor Movimentado em Compras Sustentáveis (R\$)	% de Participação no Total de Compras
Ministério da Educação	2.195.255,66	20
Ministério da Defesa	1.992.486,92	18
Ministério da Fazenda	1.675.434,53	15
Presidência da República	1.669.091,75	15
Ministério do Trabalho e Emprego	1.302.084,63	12
Ministério da Justiça	540.258,99	5
Ministério da Saúde	357.626,36	3
Ministério da Previdência Social	328.778,43	3
Ministério das Relações Exteriores	241.960,00	2
Ministério das Comunicações	229.217,50	2
Outros Órgãos	486.924,64	3
Total	11.019.119,41	100

Fonte: comprasnet.gov.br

TABELA 7 - BENS SUSTENTÁVEIS ADQUIRIDOS EM MAIOR VOLUME (R\$) EM 2013

BEM	VALOR (R\$)
Papel A4	3.421.277,18
Caneta esferográfica	1.596.286,14
Aparelho ar condicionado	993.188,42
Detergente	928.049,32
Capa processo	900.000,00
Outros Bens	3.180.318,35
Total	11.019.119,41

Fonte: comprasnet.gov.br

No tocante ao número de fornecedores de bens e serviços sustentáveis, assistiu-se a uma expansão de 10% no referido período, partindo de 3.312 fornecedores cadastrados para 3.651, em 2012, de acordo com a Tabela 8.

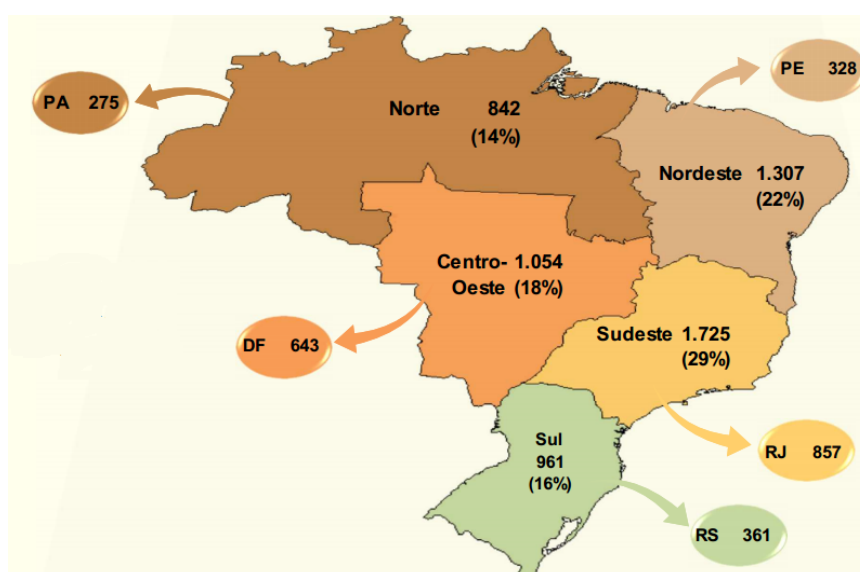
TABELA 8 - FORNECEDORES DE BENS SUSTENTÁVEIS, POR PORTE – ANO 2013

Ano	MPEs	Outros	Total
2010	2.814	498	3.312
2011	2.863	442	3.305
2012	3.175	476	3.651
2013	2.034	227	2.261

Fonte: comprasnet.gov.br

Sobrepondo as informações disponíveis no comprasnet sobre as aquisições de MPEs e as aquisições sustentáveis, verifica-se que dos 2.261 fornecedores de materiais sustentáveis no primeiro semestre de 2013, 90% enquadrava-se nos critérios de classificação como MPEs.

Além disso, 51% dos fornecedores dos 580 processos de compras sustentáveis realizados no primeiro semestre de 2013 eram provenientes das regiões Nordeste e Sudeste, ou seja, observou-se um deslocamento do eixo produtivo MPEs, em geral, do Sudeste/Sul para o eixo Sudeste/Nordeste quando aplicado o filtro de sustentabilidade, conforme Figura 8.

FIGURA 8 – TOTAL DE FORNECEDORES DE BENS SUSTENTÁVEIS POR REGIÃO - 2013

Fonte: comprasnet.gov.br
Elaboração: SLTI/MP (2013)

Despontaram como fornecedores de bens sustentáveis no ano de 2013 os Estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Sendo o Distrito Federal e o Rio de Janeiro os locais com maior concentração de órgãos do Poder Executivo Federal, pode-se supor que tem havido convergência de MPEs sustentáveis para essas localidades tendo como objetivo principal atuar no setor de oferta de bens e serviços para o Poder Público.

Os dados disponíveis no sistema *comprasnet* permitiram identificar que há espaço e demanda para o crescimento das compras governamentais sustentáveis, em especial, tem se observado uma participação crescente das MPEs nesse modelo de produção, sobretudo quando se verifica a concentração de MPEs sustentáveis próximas as localidades com maior nível de atividades governamentais.

7 OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Da leitura dos dados disponíveis nos sítios eletrônicos governamentais *comprasnet.gov.br* e *cpsustentaveis.planejamento.gov.br*, percebe-se que há grande espaço para o crescimento das compras públicas sustentáveis no país. Tal percepção é reforçada quando se observa as iniciativas governamentais voltadas para a organização de grandes eventos no Brasil nos próximos anos, nomeadamente a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Estimativas do SEBRAE (SEBRAE, 2013), indicam que esses dois eventos tem o potencial de atrair uma média de 5 a 7,5 milhões de turistas até 2015, injetando mais de 200 bilhões de reais na economia nacional até meados de 2015.

O elemento sustentável, sem sobra de dúvida, estará em evidência e o governo brasileiro parece estar atento a esse movimento, tendo dado início a projetos como o Copa Orgânica Sustentável, no âmbito da carteira de projetos do Programa 'Brasil Orgânico e Sustentável', que pretende dobrar o mercado de produtos orgânicos no Brasil (que atualmente movimenta um montante estimado em R\$ 400 milhões anuais); adotado o Regime Diferenciado de Contratações (RDC)²², que privilegia aquisições sustentáveis em processos mais dinâmicos de licitação para contratação de obras voltadas para os grandes eventos e também nos setores da saúde, educação e infraestrutura.

No âmbito da Copa de 2014, chama ainda atenção o projeto *Green Goal*, capitaneado pela FIFA em parceria com o Governo brasileiro, que tem como objetivo promover a adoção de critérios de sustentabilidade nos processos de gestão, preparação e execução da Copa e seus eventos relacionados (FIFA, 2013).

No campo de preparação para uma Olimpíada sustentável em 2016, o Governo Federal e o Governo do Rio de Janeiro conceberam o "Plano de Gestão da Sustentabilidade dos Jogos Rio 2016". O Plano, constituído por três eixos de ação - planeta, pessoas e prosperidade - busca indicar medidas de melhorias logísticas,

22 O RDC foi estabelecido pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 e tem como uma de suas prerrogativas o desenvolvimento regional e a sustentabilidade como elementos orientadores das compras governamentais.

gestão da cadeia de suprimentos sustentáveis do evento e promoção de medidas de responsabilidade socioambiental nas atividades relacionadas às Olimpíadas.

O próprio PPCS (2011) conferiu especial atenção à realização de grandes eventos no Brasil como um elemento importante para a promoção da agenda de sustentabilidade no país. Para tanto, delineou medidas de capacitação para gestores públicos para o emprego de critérios mais sustentáveis nas atividades administrativas e operacionais na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras relacionados aos eventos da Copa 2014 e das Olimpíadas 2016, além de incentivar medidas de sensibilização para a sustentabilidade junto ao setor hoteleiro, que deve observar uma rápida expansão nos próximos anos (MMA, 2011). Setor esse que passou a ser atendido pela campanha 'Passaporte Verde²³' – ação conjunta entre o Ministério do Turismo, o Ministério do Meio Ambiente e o PNUMA que tem como foco a disseminação de informações e boas práticas de turismo ecologicamente consciente.

Apesar do leque de oportunidades vislumbradas para o setor de compras sustentáveis nos próximos anos, o PPCS aponta como principal desafio para a consolidação da agenda de aquisições verdes no país o processo de promover um engajamento convergente para os 26 Estados e Distrito Federal e mais de 5.000 municípios em uma agenda verde global para o setor público.

Além disso, verifica-se que ainda é preciso consolidar as normas gerais para aquisições verdes em uma base normativa mais clara e precisa, uma vez que a profusão de dispositivos dificulta a aplicação da legislação e confunde os próprios gestores públicos e agentes do setor privado sobre como devem reconhecer e pautar as aquisições verdes.

A criação de um banco de dados mais claro sobre as compras governamentais verdes, em diferentes níveis governamentais, nos próximos anos, também se apresenta como um desafio e oportunidade à consolidação da agenda no âmbito do Estado brasileiro (MMA, 2011); o desenvolvimento de novos incentivos para ampliar o número de fornecedores sustentáveis também é um ponto sensível para o Estado brasileiro, sobretudo tendo em vista os dois grandes eventos (Copa e Olimpíadas) que se aproximam e que prometem dinamizar a economia nacional.

²³Para maiores informações sobre a Campanha Passaporte Verde, acessar o site institucional: < <http://www.passaporteverde.gov.br> >

Por fim, observa-se que ainda há muito espaço e lacunas a serem preenchidas no tocante a pesquisas aplicadas no setor público com o objetivo de dinamizar a agenda de compras sustentáveis.

8 CONCLUSÕES

A partir da revisão de literatura realizada sobre a relevância do poder de compra do Estado como agente indutor de comportamentos e a incorporação do elemento socioambiental como diretriz orientadora dos processos produtivos conduzidos sob a nova lógica da Economia Verde, observação de dados sobre o perfil das compras governamentais com relação às compras sustentáveis e a participação de MPEs como fornecedoras do Governo Federal conclui-se que o Estado brasileiro tem, de fato, papel relevante na promoção do desenvolvimento sustentável nacional, sobretudo quando lança mão de programas e instrumentos jurídicos que favoreçam a atuação das MPEs de acordo com critérios mais verdes e socialmente corretos na condução de suas atividades, dada a grande relevância daquele tipo de empresa no funcionamento da estrutura econômica nacional.

Os dados disponíveis nos sistemas *comprasnet* permitiram identificar que há espaço e demanda para o crescimento das compras governamentais sustentáveis, em especial, no tocante à participação das MPEs nesse modelo de produção e consumo, sobretudo quando se verifica a concentração de MPEs sustentáveis próximas às localidades com maior nível de atividades governamentais, em especial, no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, além da previsão de realização de dois grandes eventos no país, a Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016.

Por meio de uma agenda intensiva de estímulo às compras governamentais sustentáveis, o Brasil poderá continuar a perseguir os compromissos apontados em sua Agenda 21 no início da década de 1990: "...implementar políticas públicas com base em um planejamento participativo voltado para as prioridades do desenvolvimento sustentável" (MMA, 2004, p. 3).

A inserção do viés de responsabilidade socioambiental nas orientações das aquisições pode obrigar aos fornecedores do Estado a adotar padrões mínimos de respeito aos direitos trabalhistas, impactando positivamente uma agenda social subjacente ao processo produtivo voltado ao atendimento das demandas do Estado, além de contribuir para a consolidação de uma matriz econômica menos carbono

intensiva e o desenvolvimento de processos produtivos mais eficientes, em harmonia com os elementos propostos pela Economia Verde.

A adoção de uma agenda ativa de promoção das compras públicas sustentáveis é, dessa forma, o melhor caminho para promover uma agenda positiva de inclusão social, inovação produtiva e qualidade ambiental no Brasil nos próximos anos.

9. FONTES BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Muito Além da Economia Verde**. Planeta Verde – Fundação Avina, 248.p, 2012a.

_____. **Micro e pequenas empresas são essenciais para consolidar a economia verde**. Disponível em: <http://www.sustentabilidade.sebrae.com.br/Sustentabilidade/Not%C3%ADcias/Micro-e-pequenas-empresas-s%C3%A3o-essenciais-para-consolidar-a-economia-verde>> 2012b. Acesso em 15 de setembro de 2013.

ALMEIDA, L.T. Economia verde: a reiteração de ideias à espera de ações. **Estudos Avançados**, 26.74, p. 93-103, 2013.

ARANTES, R. Comercialização no mercado interno e compras governamentais. In: Segunda Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais, ANAIS, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl1199710858.pdf>> Acesso em: 08 de agosto de 2013.

AMAZONAS, M. Valor ambiental em uma perspectiva heterodoxa institucional-ecológica. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v.18, n.º.1 (35), p.183-192, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n1/06.pdf>.> Acesso em 10 de abril de 2013.

AURIOL, E. Corruption in procurement and public purchase, **International Journal of Industrial Organization**, Elsevier, vol. 24(5), p. 867-885, 2006. Disponível em: < <http://neeo.univ-tlse1.fr/1577/1/corruption.pdf>>. Acesso em 25 de maio de 2013.

AZEVEDO, A; PASQUIS, A; BURZSTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, n.1, p. 37-56, jan./mar. 2007.

AYRES, R.; AYRES E. **Crossing the energy divide: moving from fossil fuel dependence to a clean-energy future**. New Jersey: Prentice Hall, 2011.

BIDERMAN, R. *et. al.* **Guia de compras públicas sustentáveis**: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. 2ª. ed. [S.l.]: ICLEI, 2008. Disponível em: <<http://archive.iclei.org/index.php?id=7172>>. Acesso em 20 de outubro de 2013.

BARATA, Martha Macedo de Lima; KLIGERMAN, Débora Cynamon; MINAYO-GOMEZ, Carlos. A gestão ambiental no setor público: uma questão de relevância social e econômica. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n.º. 1, Mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 de outubro de 2013.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M.A.A. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, E; VIANNA, J. (Org.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, v. 1, p. 85-112, 2006.

CECHIN, A; VEIGA, J.E. O fundamento central da economia ecológica IN: MAY, P.H (Org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**, Rio de Janeiro: Elsevier, p.33-48, 2010.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Población, territorio y desarrollo sostenible: Síntesis**. CEPAL, Equador, 2012. Disponível em: <http://www.cepal.org/celade/publicaciones/xml/2/46802/CEP-Sintesis_WEB.pdf>; Acesso em 01 de abril de 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comprar ecológico!** Manual de contratos públicos ecológicos. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf>. Acesso em 01 de junho de 2013.

COSTANZA, R; D'ARGE, R; DE GROOT, R.S. The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature**, nº 387, p.253-260, 1997. Disponível em: <<http://www.nature.com/nature/journal/v387/n6630/abs/387253a0.html>>. Acesso em 15 de novembro de 2013.

COZENDEY, C.M. Green Economy as a programme for sustainable development. In: UNCTAD. **The Road to Rio+20: for a development-led green economy**. New York; Geneva: United Nations (UN), p.39-45, 2011.

DALY, H. Crescimento sustentável? Não, obrigado. In: **Ambiente & Sociedade**, v. 7, nº. 2, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24695>>. Acesso em 08 de outubro de 2013.

DIAS, R. Sustentabilidade como condição para que uma empresa permaneça no mercado. In: **Produção e Consumo Sustentáveis: Oportunidade e diferencial competitivo a partir do empreendedorismo sustentável**, Brasília: SEBRAE, 95. pp, 2013. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/acesso-a-mercados/conheca-seu-mercado/mercados-e-sustentabilidade/producao_e_consumo_sustentaveis.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2013.

DINIZ, E.M; BERMANN. C. Economia Verde e Sustentabilidade. **Revista Estudos Avançados**, 26 (74), p. 323-331, 2012. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100024>. Acesso em 19 de agosto de 2013.

EPA. Environmental Protection Agency – United States of America. Executive Order n. 12873 (1993). Disponível em: <

<http://www.epa.gov/epp/pubs/guidance/executiveorders.htm>>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

FIFA. Federação Internacional de Futebol. A FIFA e o meio ambiente (página eletrônica institucional). Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/socialresponsibility/environmental.html>>. Acesso em 15 de novembro de 2013.

GOUVELLO, C (Org.) (2010). **Brazil low-carbon: country case study**. Brasília, Banco Mundial. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_LowcarbonStudy.pdf>. Acesso em 01 de junho de 2013.

GAETANI, F; KUHN, E.; ROSENBERG, R. O Brasil e a economia verde: um panorama. In: **Economia Verde: Desafios e oportunidades**. Conservação Internacional Brasil, p. 78-88, 2011. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_portugues.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

GARCIA, F; RIBEIRO, L. Licitações Públicas Sustentáveis. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8836/7629>. Acesso em 04 de outubro de 2013.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **La Décroissance**: Entropie, Écologie, Économie. Ed. Sang de la Terre, Paris, 254pp, 1995. Disponível em: , <http://classiques.uqac.ca/contemporains/georgescu_roegen_nicolas/dcroissance/decroissance.html>. Acesso em 08 de dezembro de 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As Micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil. Página eletrônica - Coordenação de Serviços e Comércio, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/microempresa/>> Acesso em: 10 de setembro de 2013.

KING, G.; KEOHANE, R. e VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLEINE, D.; BARTHOLO, R. **Segundo Relatório da Pesquisa Leveraging Buying Power for Development: Ethical Consumption and Sustainable Procurement in Chile and Brazil**, 2012, DFID. Disponível em: <<http://choices.concoctions.ca/wp-content/uploads/2012/02/Compras-publicas-sustentaveis.pdf>>. Acesso em : 01 de junho de 2013.

LE PRESTE,P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 518p, 2000.

LISBOA. A. A atualidade de Karl Polanyi para a reconstrução do pensamento econômico. In; **Otra Economía**, nº 3, v.2, p.7-26, 2008.

MACHADO, J. G.. Gestão ambiental na administração pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília, UnB, 2002.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Agenda 21**, 2013. Sítio eletrônico. Disponível em: Programa Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Vários acessos.

_____. **Cartilha da A3P**: Agenda Ambiental na Administração Pública, Brasília, MMA, 109. pp, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2013.

_____. **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis no Brasil – Sumário Executivo**, Brasília, MMA, 33. P, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/producao_consumo/PPCS/PPCS_Sumario%20Executivo.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

MOURA, A.M. Desafios do Desenvolvimento. O papel das compras públicas sustentáveis na economia verde, **Desafios do Desenvolvimento**, Ano 9, Edição 72, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2746:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 23 de outubro de 2013.

MP, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI, Governos Locais pela Sustentabilidade. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, 90.p, 2010. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em 20 de setembro de 2013.

_____. Sítio Eletrônico **Comprasnet** – Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: < <http://www.comprasnet.gov.br/>>, 2013a. Vários acessos.

_____. Sítio Eletrônico **Governo Eletrônico**. Contratações Públicas Sustentáveis. Disponível em: < <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/compras-eletronicas/contratacoes-publicas-sustentaveis>>, 2013b. Acesso em 26 de outubro de 2013.

NOBRE, M. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In NOBRE, M. Nobre e M. C. Amazonas (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**, Brasília, IBAMA, 2002.

OCDE. Organization for Economic Co-operation and Development. **Promoting Sustainable Consumption**: Good Practices in OECD Countries. Paris; France, 62 pp., 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/40317373.pdf>>. Acesso em 08 de agosto de 2013.

PEREIRA, R. C. F. Explorando Conceitos e Perspectivas da Meta-Análise em Marketing. Curitiba: Anais do Enanpad, 2004

RIBEMBOIM, J. Mudando os Padrões de Produção e Consumo. In: RIBEMBOIM, J. (Org.). **Mudando os Padrões de Produção e Consumo**: Textos para o Século XXI. Brasília. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, p. 13-28, 1997.

ROCHA, D.; FERREIRA, L.C; RODRIGUES, R.; SOARES, M. Desenvolvimento de política de compras a microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais no estado de Pernambuco. VI Congresso CONSAD de Gestão Públicas, **ANAIS**. 16, 17, 18 de abril de 2013, Brasília, DF.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Como comprar da micro e pequena empresa**: Tutorial de Compras do Sistema SEBRAE. SEBRAE, 2008. Disponível em: < http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/comocomprar_cartilha_para_web.pdf >. Acesso em 15 de julho de 2013.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 5ª. Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

SROUR, R.H. Por que empresas eticamente orientadas? In: **ORGANICOM**, São Paulo, v.5, n.8, p. 60-67, 2011.

TAVARES, Marcia. Economia Verde na América Latina: as origens do debate nos trabalhos da CEPAL. In: **Economia Verde: Desafios e oportunidades**. Conservação Internacional Brasil, p. 78-88, 2011. Disponível em: < http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_portugues.pdf >. Acesso em 27 de setembro de 2013.

TORRES, R. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, p. 219-241, jan./fev. 2012.

UNEP. **United Nations Environment Programme. Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication**; a synthesis for policy makers. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2011.

_____. **The Marrakech Process**. Disponível em: < esa.un.org/marrakechprocess/ >. Acesso em 11 de outubro de 2013.

VELLANI, C; RIBEIRO, M. Sustentabilidade e Contabilidade. In: **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v.1, ano 6, p.187-206, 2009. Disponível em: < <https://150.162.1.115/index.php/contabilidade/issue/view/1275> >. Acesso em 01 de novembro de 2013.

VIANA, J. **Administração de materiais e Compras**. São Paulo: Atlas S. A, 2002.

WCED. World Commission on Environment and Development. United Nations (UN). **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em 12 de agosto de 2013.